



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 7**

София, 16 май 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагъзова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 16.05.2024 г. конституционно дело №14/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагъзова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 04.08.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на §1 – 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн. ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.; ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки; ЗИДЗКПОМОДРДПУ), а след влизането на закона в сила – на §2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с

оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., посл. изм. и доп. бр. 11 от 06.02.2024 г.; ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки; ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ).

Вносителят привежда доводи за твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби, които могат да бъдат относително обособени в две групи – обосноваващи противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1, и такива относно несъответствие с чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плурализъм) от Конституцията.

Президентът на Република България твърди, че визираните в искането изменения в Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки „създават правна несигурност при определяне на срока, в който се прекратяват концесиите в обхвата на чл. 5к от Регламент (ЕС) №833/2014“. Посочва, че „несъвместимо с правовата държава е и предвиждането с §1 от изменителния закон на „двуседмичен срок от отнемането на концесията“, в който Министерството на транспорта и съобщенията да поеме оперативното управление на съоръженията, с каквото съдържание се допълва §2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗКПОМОДРДПУ“, защото нито Законът за концесиите, нито Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия не урежда „такъв институт – на отнемане на концесията“. Вносителят поддържа, че „Използването на термина „отнемане на концесията“, в съчетание с израза „поема оперативното управление на съоръженията“, не създава ясни задължения, които да бъдат изпълнени“.

Другата група съображения се отнасят до нарушаване на принципа на политическия плурализъм. Привеждат се доводи в подкрепа на тезата на вносителя, че с приемането на оспорения закон на две гласувания, проведени в едно и също заседание на Народното събрание, в настоящия случай „не е гарантирана възможността на народните представители да

направят всички свои предложения“, което е „несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и е отстъпление от принципа на политическия плюрализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията“.

С определение от 10.10.2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., посл. изм. и доп. бр. 11 от 06.02.2024 г.). Със същото определение Конституционният съд е отклонил искането за установяване на противоконституционност на §2, ал. 2 и §3 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки и е прекратил конституционното производство в тази му част.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища са представили: министърът на транспорта и съобщенията, министърът на правосъдието, министърът на финансите и Държавна агенция „Национална сигурност“.

Министърът на транспорта и съобщенията приема, че „не може да бъде споделено виждането на президента, че не е ясно от кой момент тече срока за прекратяване на визираните в закона договори за концесии“. Поддържа, че „концесионните договори се прекратяват *ex lege* (по силата на Закона), след проверката на обстоятелството дали за съответния договор са изпълнени предпоставките на Закона“, и така „е създадена безспорна и непротиворечива правна норма“. Според министъра на транспорта „началният момент“ за едноседмичния срок за прекратяване на концесията, посочен в оспорената разпоредба, е от влизането на закона в сила, поради което „не е налице правна несигурност при определяне на срока, в който „се прекратяват концесиите“. Твърди, че посочването в оспорената разпоредба на Министерството на транспорта и съобщенията „да поеме оперативното управление на съоръженията, вместо министърът на транспорта и

съобщенията, също не влиза в противоречие или друга проявна форма на несъгласуваност с принципа на правовата държава“.

В становището си министърът на правосъдието сочи, че „за концесионерите по смисъла на §2, ал. 1 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки не би следвало да е налице някаква непредвидимост в развитието на ситуацията с прекратяването на концесиите“, и счита, че „от приемането на чл. 5к с Регламент (ЕС) 2022/576 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) №833/2014 [...] концесионерите са имали достатъчно време, за да съобразят бъдещите си действия и икономическа политика“. По отношение на твърдяната в искането непрецизност на някои термини или редакции на разпоредбите поддържа, че „в обсъждания случай е ясна волята на законодателя, приел ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн. ДВ, бр. 67 от 2023 г.), изразена чрез нормения комплекс и в мотивите към законопроекта, както и че не представлява затруднение за органите, визирани в същия текст, приложението на закона“. Министърът на правосъдието не споделя тезата на вносителя в искането, че с приемането на оспорения закон на две гласувания, проведени в едно и също заседание на Народното събрание, не се гарантира възможност на народните представители да направят всички свои предложения, което е „несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и е отстъпление от принципа на политическия плюрализъм“. Според него „Видно от стенограмата от заседанието на Народното събрание, проведено 21 юли 2023 г., при разглеждане на второ четене на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки двама народни представители правят предложение за промени в съдържанието на §1 от законопроекта, които са гласувани. Към прекратяване на дискусиата и гласуване на законопроекта се пристъпва едва след като никой от народните представители не пожелава

да направи изказвания, включително предложения за промени в законопроекта“.

Министърът на финансите обръща внимание, че „в конкретния случай преценката за съответствие на оспорената законова разпоредба с указанияте в искането измерения на принципа на правовата държава следва да бъде направена в контекста на развитието на правната рамка на национално ниво и на ниво Европейски съюз“, и подчертава, че това се основава на установения в чл. 4, ал. 3 от Основния закон ангажимент на Република България към Европейския съюз – държавата да участва в неговото изграждане и развитие. Твърди, че дори да се приеме, че атакуваната разпоредба на §2, ал. 1 е неясна, „тази неяснота може да бъде преодоляна недвусмислено чрез логическо, сравнително и систематично тълкуване на закона“. Относно твърдяната правна несигурност при определянето на момента, от който започва да тече едноседмичният срок за прекратяване на концесионните договори, приема, че „това определяне следва да бъде направено при спазване на нормата на чл. 5, ал. 5 КРБ...“. Посочва, че „по отношение на предвидения с атакуваната разпоредба едноседмичен срок същият започва да тече от влизането в сила на §2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, а именно три дни след неговото обнародване в Държавен вестник“. Изразява виждането, че „По отношение на органа, който поема оперативното управление на съоръженията при отнемане на концесиите в изпълнение на разпоредбата на §2, ал. 1, от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ в действителност съществува определена неточност при посочването на Министерството на транспорта и съобщенията, но подобно позоваване не би довело до практически затруднения по оперативното управление на съоръженията, като за това министърът на транспорта и съобщенията има правомощия, определени на други нормативни основания“. Според министъра на финансите „без заплаха за правната сигурност може да бъде обосновано, че законодателят в атакуваната разпоредба е използвал израза „отнемане на концесия“ в смисъл на „прекратяване на концесионен

договор“. С използването на израза „отнемане“ недвусмислено се изяснява, че държавата възстановява управлението спрямо обекта на прекратената концесия“. Твърди, че „Принципът на правовата държава е свързан както с правната сигурност и справедливостта, така и със спазването и точното прилагане на правото на Европейския съюз, като в това отношение разпоредбата на §2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ е изцяло съответстваща на разпоредбата на чл. 5к от Регламент №833/2014 г., който забранява безусловно възлагането или продължаването на изпълнението на определените в същата разпоредба концесии“. Не споделя поддържаното от вносителя, че „провеждането на двете гласувания на едно заседание е довело до ограничаване на плурализма на мненията в парламента“.

В становището на Държавна агенция „Национална сигурност“ се застъпва тезата, че „Доколкото в текста не е посочено от кога тече този срок, [...] същият следва да тече от влизането в сила на промените в ЗКПОМОДРДПУ, а именно от влизането в сила на ЗИДЗКПОМОДРДПУ (обн. ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.). Последният закон не съдържа заключителна разпоредба относно влизането му в сила, поради което приложимо е общото правило по чл. 5, ал. 5 от КРБ – влиза в сила три дни след обнародването си, а именно на 08.08.2023 г.“. Относно поемането на оперативното управление на съоръженията от страна на Министерството на транспорта и съобщенията, в двуседмичен срок от отнемането на концесията, се поддържа, че „Законът за концесиите в действителност не борави с понятието „отнемане на концесия“, а с понятието „прекратяване“ на концесионен договор. Сочи се, че „понятието „прекратяване“ е използвано и в първото изречение на §2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, което по същество въвежда основанието за прекратяване на съответните концесии, в съответствие с чл. 145, ал. 2, т. 5 от Закона за концесиите“. Обръща се внимание, че „Въпреки че разпоредбата на чл. 5к от Регламент (ЕС) №833/2014 не е изрично цитирана при определянето на предмета на ЗКПОМОДРДПУ в разпоредбата на неговия чл. 1, следва да се има предвид,

че §2 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ касае концесиите за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, като дейностите с посочените продукти, от своя страна, са предмет на уредба в основния текст на ЗКПОМОДРДПУ“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Оспорената пред Конституционния съд разпоредба на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки гласи: „Възложените концесии по Закона за концесиите до влизането в сила на този закон за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, на лица, попадащи в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) №833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.) с неговите последващи изменения, се прекратяват в едноседмичен срок. В двуседмичен срок от отнемането на концесията Министерството на транспорта и съобщенията поема оперативното управление на съоръженията. Дейностите, възложени с концесионния договор, се запазват и се осъществяват от държавата, като за достъпа се събират такси, определени с акт на Министерския съвет, и се гарантира достъпът до стратегическите обекти с оглед обезпечаване на дейността на лицата, опериращи в тях“.

С оглед на предмета на делото Конституционният съд намира за необходимо най-напред да направи някои уточнения от значение за произнасянето му по същество на искането в настоящото производство.

Законът за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.) е предназначен да уреди в българската правна система

осъществяването на контрола при прилагането на част от „пакета санкции“ на Европейския съюз (ЕС, Съюза), както и дерогациите, предвидени в Регламент на Съвета (ЕС) №833/2014 от 31 юли 2014 година относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Регламент (ЕС) №883/2014, ОВ L 229, стр. 1). Този регламент е многократно променян, включително и с Регламент 2022/576 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) №833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Регламент (ЕС) 2022/576; ОВ, L 111, стр. 1), който допълва съществуващите ограничителни мерки, наложени от Съюза на Русия още от 2014 г. и последвалите години. Санкциите обхващат целенасочени ограничителни мерки, включително и икономически, като в списъците на санкционираните продукти са включени, наред с другото, суров нефт (от декември 2022 г.) и рафинирани нефтопродукти (от февруари 2023 г.) с лимитирани изключения (въведени с последващи изменения на Регламент (ЕС) №833/2014).

Договорът за Европейския съюз (ДЕС) предвижда Съветът на Европейския съюз (Съвет на ЕС) в рамките на общата външна политика и политика на сигурност на ЕС (ОВППС) да приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество (член 29). Между тези решения Съветът на ЕС може да приеме и решение за налагане на ограничителни мерки. Приемането на такива мерки, съгласно член 215 ДФЕС, чрез които се ограничават, изцяло или частично, икономическите и финансовите отношения, предполага решение по Глава 2 от Дял V ДЕС, предвиждащо прекъсване или намаляване на икономическите и финансовите отношения на Съюза със съответната трета държава, физически или юридически лица, групи или недържавни образувания. Конкретните ограничителни мерки се определят с регламент, приет на основание член 215 ДФЕС. В този нормативен контекст е прието и Решение (ОВППС) 2022/578 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение



на Решение 2014/512/ОВППС относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 111/70; Решение (ОВППС) 2014/578). В т. 7) от Решение (ОВППС) 2022/578 е предвидено, че в Решение 2014/512/ОВППС се вмъква чл. 1з, съгласно който се забранява възлагането или продължаването на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки или за концесии, попадащи в обхвата на посочени в същата разпоредба директиви.

В изпълнение на Решение (ОВППС) 2022/578 Съветът на ЕС приема Регламент (ЕС) 2022/576, с който чрез разпоредбата на член 5к се установява забрана за продължаване на изпълнението на договори за концесия. Определяйки ограничителни мерки, този регламент от 8 април 2022 г. предвижда и възможни дерогации в изрично посочени хипотези.

Регламентите, като източник на производно право на ЕС, са пряко приложими и са задължителни за държавите членки в своята цялост. Те пораждат задължение за своите адресати да ги изпълняват, без да изискват приемане на нарочен законодателен акт, който да въвежда предписаното от тях в националния правен ред. Всяка държава членка трябва да осигури изпълнението на регламент на ЕС, като наред с другото определи националните органи, овластени за прилагането му, както и да санкционира всяко неизпълнение на предписаните в този акт на правото на Съюза ангажименти.

Договорът за Европейския съюз категорично установява задължение по отношение на държавите членки да подкрепят активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност, външната политика и политиката на сигурност на Съюза и да зачитат дейността на Съюза в тази област. Държавите членки работят заедно за засилване и развиване на тяхната взаимна политическа солидарност. Те са длъжни да се въздържат от всяко действие, което е в противоречие с интересите на Съюза или може да накърни неговата ефикасност като свързваща сила в международните отношения (член 24, §3 ДЕС). С цитираната разпоредба се въвежда

специфично за ОВППС задължение, основано на принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 4, §3 ДЕС. От този принцип произтича задължение за държавите членки не само да вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза, но те също така трябва да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза. Наред с посоченото, съгласно член 29 ДЕС държавите членки следят техните национални политики да бъдат съобразени с позициите на Съюза.

Конституционният съд в Решение №7/2018 г. по к.д. №7/2017 г. и Решение №3/2024 г. по к.д. №3/2023 г. посочва, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията прогласява „един от основополагащите принципи на установения конституционен ред“, който „отваря националната правна система за включването и действието“ на правото на Европейския съюз и „въвежда европейското измерение в дейността на държавата“. Участието на Република България във външната дейност на Съюза и по-конкретно в общата външна политика и политика на сигурност като неотменима част от изграждането и развитието на Европейския съюз е проявление именно на това разбиране на конституционния законодател за участие на България в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Разпоредбата на чл. §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е част от предприетите промени в българското законодателство, за да се гарантира ефективното изпълнение на Регламент (ЕС) №833/2014. С тази разпоредба се конкретизира предвидената в член 5к от Регламент (ЕС) №833/2014 забрана за възлагане или продължаване на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки или за концесии в обхвата, очертан в този акт на правото на Съюза. Разпоредбата на член 5к от Регламент (ЕС) №833/2014 е в сила от 09.04.2022 г., съгласно член 2 на Регламент (ЕС) 2022/576, с който е въведена. Следователно мерките (забраните), предвидени в член 5к, се прилагат от 09.04.2022 г. От тази дата

не се допуска да бъдат подписвани нови договори, попадащи в обхвата на обсъжданата забрана, и започва да тече срокът за прекратяване на съществуващите договори, попадащи в този обхват, освен в случаите на предвидените в член 5к, §2 дерогации. Съгласно член 5к, §4 от Регламент (ЕС) №833/2014 забраните по §1 не се прилагат до 10.10.2022 г. по отношение на изпълнението на договори, сключени преди 09.04.2022 г. Както се вижда от изложеното, от 09.04.2022 г. за държавите – членки на ЕС, действа забрана за възлагане или продължаване на концесионни договори, попадащи в очертавания по-горе обхват, а действащите договори, сключени преди 09.04.2022 г., трябва да бъдат прекратени до 10.10.2022 г., с изключение на специфични случаи, по смисъла на цитирания вече член 5к, §2 от Регламент (ЕС) №833/2014.

В контекста на посочените обстоятелства е важно да се отбележи, че разпоредбата на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, в редакцията ѝ, така както е обнародвана в ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., установява отлагателно условие за прекратяване на концесионни договори, попадащи в обхвата на обсъждания член 5к от Регламент (ЕС) №833/2014. По-конкретно в тази именно редакция е предвидено възложените концесии по Закона за концесиите за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, на лица, попадащи в обхвата на член 5к, да се прекратят в едномесечен срок от получаването на положително решение на Европейската комисия по процедура за нотификация за съответствието им с Регламент (ЕС) №833/2014. Действащата разпоредба на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (след изменението, обн. ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.), която е оспорена пред Конституционния съд, вече предвижда едномесечен срок и не предвижда като условие за прекратяване

на възложена концесия получаване на положително решение на Европейската комисия.

Видно от мотивите на вносителите на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на мерките (сигнатура № 49-354-01-80), внесен от група народни представители на 19.07.2023 г., привеждането „в пълно съответствие на българското законодателство с изискванията на Регламент (ЕС) №833/2014 и отпадане на отлагателното условие за нотификация и допълнително решение по отношение на България на Европейската комисия за някои от мерките, предвидени в разпоредбите на закона“ е един от аргументите, с който се предлага разпоредбата на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки да придобие действащата редакция, предмет на контрол за конституционност в настоящото конституционно производство.

Без да възпроизвежда подробно вече посочените по-горе аргументи в подкрепа на твърдяната в искането противоконституционност на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, Конституционният съд припомня, че акцентът в приведените доводи е поставен на първо място върху пораждащата се за нейните адресати, според вносителя, правна несигурност и непредвидимост.

Конституционният съд приема, че в действителност оспорената законова разпоредба на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки привежда националното право в съответствие със забраната за продължаването на изпълнението на концесии в посочения в Регламент (ЕС) №833/2014 обхват и така премахва препятствието за ефективно изпълнение на правната уредба на Съюза в разглежданата материя и постигането на целите на Съюза в съответствие с изискването на член 4, §3 ДЕС. С отпадането на изискването за получаване на положително решение на Европейската комисия по процедура за нотификация за съответствието на националното законодателство с Регламент (ЕС) №833/2014 отпада и изпълнението на същата процедура като референтен

момент за определяне на срока за „отнемане на концесията“. От това не следва обаче, че този срок става неопределяем. Съдът счита, че предвиденият едноседмичен срок за прекратяване на концесионните договори в оспорената разпоредба на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (така както е обнародвано изменението в ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.) е ясен и не дава основание за съмнение относно началния момент, от който започва да тече. ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е обнародван на 04.08.2023 г. (ДВ, бр. 67 от 2023 г.). В него не е изрично посочен срок за влизането му в сила, включително и на §1, а след влизането му в сила – и на §2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на този закон. В конкретния случай не е посочен и „друг“ срок, различен от този, подчинен на общото правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията – „нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок“.

От това следва, че ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки влиза в сила три дни след неговото обнародване, съгласно общото правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията, т.е. от 08.08.2023 г. Съответно разпоредбата на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е в сила от същата дата, а оттук – „началният момент“, от който започва да тече едноседмичният срок, е именно датата, на която този закон е поставен в действие. Ето защо, макар и използваната словесна конструкция да не е достатъчно прецизна, оспорената разпоредба е ясна. Конституционният съд отново подчертава, че в своята практика приема, „че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава“ (Решение №2/2013 г. по к.д. №1/2013 г.). Използваните неясни и понякога некоректни (несъвършени, двусмислени) изрази, каквото е налице в конкретния случай, е възможно да бъдат преодолені чрез тълкуването им, което е в компетентността – право и

задължение – на всеки правоприлагащ орган, включително и на органите на изпълнителната власт.

Що се отнася до възможността на държавата да преурежда действащи договорни правоотношения, Конституционният съд подчертава, че макар и държавата да следва по изключение да прави това, парламентът, натоварен с осъществяването на законодателната власт в същността си на демократично легитимирано народно представителство, разполага с дискреционна власт, включително и да уреди със закон по нов начин действието на сключени концесионни договори. Конституционно допустимо е законодателят да може да прави обществено потребни и оправдани от публичния интерес промени в тази материя, за да осигури обективно налагаща се негова приоритетна защита пред други конституционно закрепени ценности, като приведе правната уредба в съответствие с динамиката на икономически и социални условия, включително и в съответствие с породените от тази динамика изисквания на правото на ЕС по отношение на националния правен ред. Съдът се придържа в практиката си към това разбиране, от което не намира основания да се отклони в настоящото производство (Решение №5/2018 г. по к.д. №11/2017 г.). Понятието „прекратяване“ в първото изречение на §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки по същество въвежда основанието за прекратяване на съответните договори за концесии, а с понятието „отнемане“ се акцентира върху преминаване към държавата на управлението на обекта на прекратената концесия, както и се дава израз на преценката на законодателя, че концесионерите са имали достатъчно време, за да съобразят бъдещите си действия и икономическа политика във времето след влизането в сила на член 5к от Регламент (ЕС) №833/2014.

Основавайки се на изложеното, Съдът не споделя твърдяното от вносителя, че оспорената разпоредба поражда „правна несигурност при определяне на срока, в който „се отнемат концесиите“, както и с

коментираната непрецизна терминология, и с този начин на прекратяване на концесионните договори се явява в несъответствие с правната предвидимост, в противоречие на принципа на правовата държава, установен в чл. 4 от Конституцията, и намира искането в тази му част за неоснователно.

Втората група съображения в подкрепа на твърдяната в искането, така както е допуснато, противоконституционност, се отнасят до нарушаване на принципа на политическия плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Вносителят обосновава нарушаване на принципа на политическия плурализъм, считайки, че е „конституционно недопустимо“ парламентарното мнозинство „да злоупотребява с възможността, предоставена от чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията, по изключение двете гласувания на законите да се извършват на едно заседание“, каквото е налице, ако „не е гарантирана възможността на народните представители да направят всички свои предложения“.

Съгласно чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията политическият живот в Република България се основава на принципа на политическия плурализъм и нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна. В своята практика Конституционният съд приема, 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.; Решение №9/2023 г. по к.д. №4/2023 г.; в този смисъл и Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г., Решение №6/2011 г. по к.д. №3/2011 г., Решение №12/2011 г. по к.д. №11/2011 г.). Като подчертава, че политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно свободно изразената политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава (Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г., Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.), Съдът поддържа, че „възможността за свободно и равно изразяване на политическата воля се

отнася и до механизмите за приемане на актове в общопредставителния държавен орган – Народното събрание“ (Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.).

Член 88, ал. 1 от Конституцията допуска обсъждането и приемането на закон по изключение да се извършва с две гласувания в рамките на едно и също заседание. От формулировката на чл. 88, ал. 1 от Конституцията се налага заключението, че разпоредбата предоставя свобода на преценка на Народното събрание дали да допусне двете гласувания да се проведат в едно и също заседание, като въвежда изрично изискването такова решение да бъде приемано по изключение. Прилагането на чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията именно защото следва да бъде „по изключение“, налага обвързването на подобно решение с изискването да не се нарушават други конституционни ценности, принципи и правила, какъвто е и принципът на политическия плюрализъм. Съдът обръща внимание в своята практика, че прибегването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плюрализма на мнения в Народното събрание и по-специално – да се ограничава правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект (Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г. и Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.). Решението на Народното събрание по чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията, включително кога то да се вземе, е въпрос на свобода на преценка от Народното събрание, но е ориентирано с оглед на гарантирането на плюрализма на мненията в конкретен законодателен контекст (Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г., Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.). Конституционният съд е последователен в позицията си, че когато се прибегва до тази възможност, това не трябва да води до ограничаване на плюрализма на мненията в парламента, като се ограничава правото на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания дори когато те се провеждат на едно заседание. В практиката си Съдът приема, че противното е



несъвместимо със същността на законодателния процес в демократичната държава (чл. 62 от Конституцията) и е отстъпление от принципа на политически плюрализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Основния закон. Ясна е позицията на Конституционния съд, че при осъществяване на процедурата за приемане на законопроект на две гласувания в едно заседание при всички случаи следва да се даде възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато изразят желание за това (Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г.).

За да прецени конституционносъобразността на осъществения законодателен процес в настоящия случай и в частност дали е дадена възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато са изразили желание за това, Конституционният съд се основава единствено на стенографските протоколи от заседанията на Народното събрание (Решение №3/1993 г. по к.д. №2/1993 г., Решение №18/1995 г. по к.д. №16/1995 г., Решение №25/1998 г. по к.д. №22/1998 г., Решение №28/1998 г. по к.д. №26/1998 г., Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г., Решение №6/2007 г. по к.д. №3/2007 г., Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г. и др.). Стенографските протоколи представляват официални документи за проведените заседания на Народното събрание, от които може да се установи спазването на конституционните изисквания. От относимия стенографски протокол е видно, че Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (сигнатура №49-354-01-80) е внесен от група народни представители на 19.07.2023 г. Същия ден е разгледан и обсъден в Комисията по икономическа политика и иновации, която изготвя доклад за първо гласуване в пленарната зала (Доклад № 49-353-01-11). Законопроектът е обсъден и приет от 49-ото Народно събрание на 21.07.2023 г. (четиридесето заседание) като двете гласувания са извършени в едно заседание. По време на обсъждането преди първо гласуване народен представител заявява воля да бъде направено

предложение за изменение или допълнение на законопроекта. След проведеното първо гласуване, на което законопроектът е приет, народни представители правят предложения в две насоки: направено е искане от народен представител за „удължаване срока на предложения между първо и второ гласуване с допълнителни 14 дни над седемдневния срок по Правилника“ и се подчертава, че това „е изключително важно за направата съответно на тези предложения между първо и второ гласуване“. Едновременно друг народен представител предлага на основание чл. 77, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание законопроектът да бъде обсъден и приет на второ гласуване на същото заседание. При проведеното гласуване първото от посочените предложения – за удължаване на срока между първо и второ гласуване – не е прието, докато второто е прието. Според стенографския протокол от 21.07.2023 г. се преминава към второ гласуване на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна в същото заседание, на което той е вече приет на първо гласуване. По време на обсъжданията преди второ гласуване са направени две предложения за редакционни поправки в §1 на разглеждания законопроект. Първо е подложена на гласуване редакционната поправка в §1 думата „едноседмичен“ да се замени с „четириседмичен“. Предложението не е прието. Подкрепено е другото предложение – в §1 да се добави изречението „в двуседмичен срок от отнемането на концесията Министерството на транспорта и съобщенията поема оперативното управление на съоръженията“. След това се пристъпва към гласуване заедно на наименованието на приемания акт, на §1, с вече гласуваната редакционна поправка, както и на §2, 3, 4 и 5 и по този начин ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е окончателно приет.

В настоящия случай данните от стенографския протокол от обсъжданото заседание на Народното събрание, проведено на 21.07.2023 г.,

не потвърждават, че решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на атакуваните законови разпоредби в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, представлява злоупотреба с гарантираната възможност на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания дори когато те се провеждат на едно заседание. Народни представители са заявили желание да направят предложение по определен текст на законопроекта при второ гласуване и такава възможност им е предоставена – предложенията са направени и са подложени (всяко от тях) на гласуване. Поради това Конституционният съд намира за необоснована тезата на вносителя, че §2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн. ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.) е приет в отстъпление от принципа на политическия плюрализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**

**ОТХВЪРЛЯ** искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на §2, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., в редакцията обн. ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г., посл. изм. и доп. бр. 11 от 06.02.2024 г.).

Председател: Павлина Панова