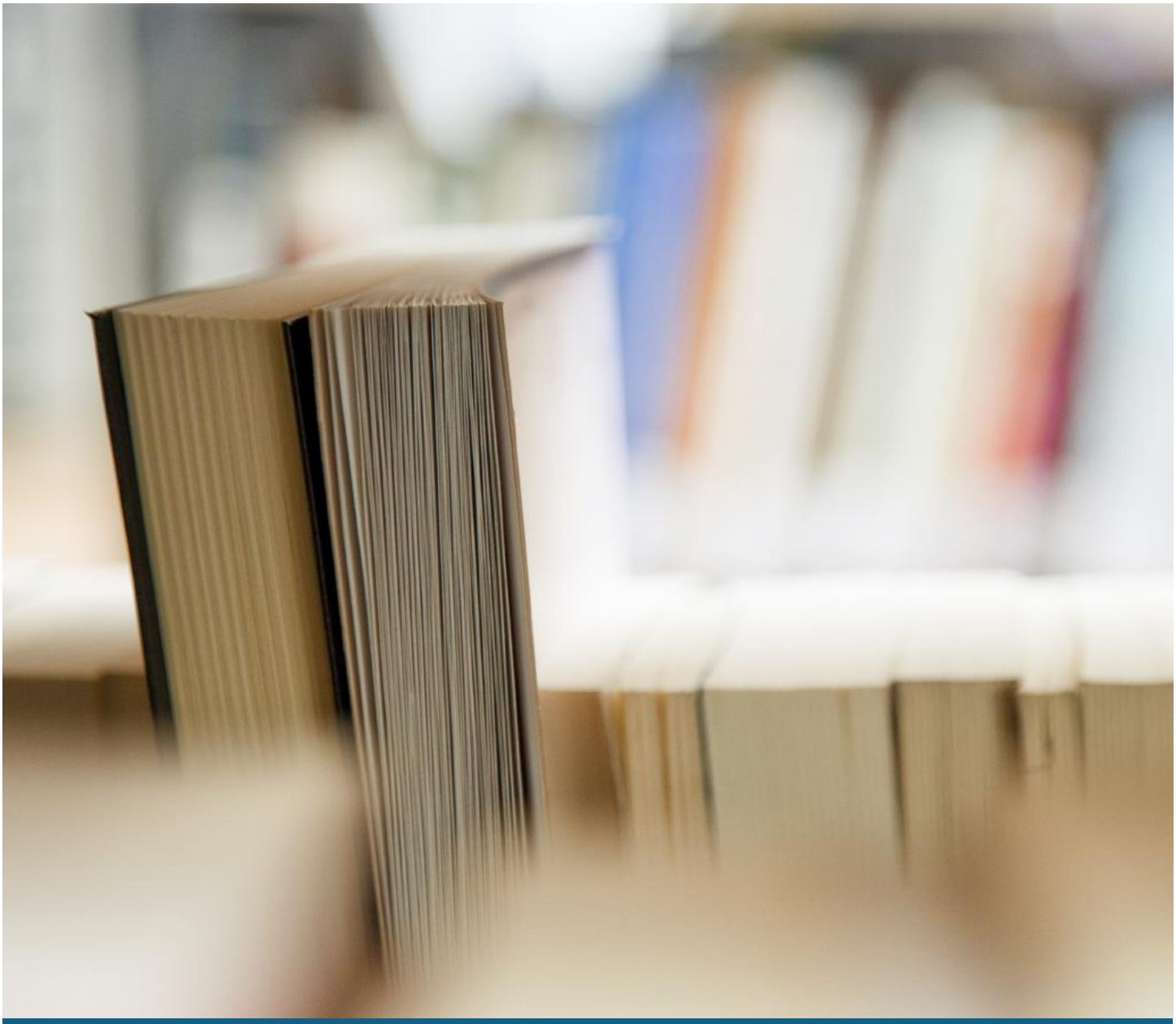

Конституционен съд на Република България

ГОДИШНИК 2025

РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД 2025

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕШЕНИЯ 1

РЕШЕНИЕ № 1 от 13 март 2025 г. по конституционно дело № 33 от 2024 г. 1

Делото и присъединените към него к.д. № 34/2024 г., № 35/2024 г., № 36/2024 г. и № 37/2024 г. са образувани по искане на народни представители от 50-ото и от 51-вото Народно събрание за установяване на незаконност на изборите за народни представители в 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г. 1

РЕШЕНИЕ № 2 от 8 април 2025 г. по конституционно дело № 13 от 2024 г. 61

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. 61

Обявява за противоконституционно Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 г.)..... 68

Особено мнение на съдия Соня Янкулова 68

РЕШЕНИЕ № 3 от 23 април 2025 г. по конституционно дело № 18 от 2023 г. 69

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството“, чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи. 69

Обявява за противоконституционни чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“ и чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 41 от 2024 г.). 86

Отклонява искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 41 от 2024 г.) и прекратява производството по делото в тази част. 86

Особено мнение на съдиите Соня Янкулова и Борислав Белазелков 86

РЕШЕНИЕ № 4 от 30 април 2025 г. по конституционно дело № 29 от 2024 г. 91

Делото е образувано по искане на 21-ви състав на Районния съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания. 91

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 1999 г.; посл. изм., бр. 41 от 2024 г.) в частта „28 и“. 100

РЕШЕНИЕ № 5 от 8 май 2025 г. по конституционно дело № 24 от 2024 г. 101

Делото е образувано по искане на 8-и състав на Административния съд – Пазарджик, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“. 101

Отхвърля искането на 8-и състав на Административния съд – Пазарджик, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; посл. изм., бр. 85 от 2024 г.) в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“..... 109

Особено мнение на съдиите Янаки Стоилов и Надежда Джелепова 109

РЕШЕНИЕ № 6 от 5 юни 2025 г. по конституционно дело № 28 от 2024 г. 112

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване. 112

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г.; последно изм. и доп., бр. 25 от 2025 г.). 117

РЕШЕНИЕ № 7 от 12 юни 2025 г. по конституционно дело № 26 от 2024 г. 118

Делото е образувано по искане на 23-ти състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 343в, ал. 3 от Наказателния кодекс. 118

Обявява разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 42 от 2024 г.) за противоконституционна. 127

РЕШЕНИЕ № 8 от 17 юли 2025 г. по конституционно дело № 15 от 2024 г. 128

Делото е образувано по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 5 и на чл. 343, ал. 5 – в цялост; на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, ако не е негова собственост“ и на чл. 343б, ал. 5 в частта „а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“ –от Наказателния кодекс на Република България. 128

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 280, ал. 5 в цялост и на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното

средство в левове, ако не е негова собственост“ от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 49 от 2025 г.). 143

Отхвърля искането в останалата му част. 143

Особено мнение на съдиите Павлина Панова, Надежда Джелепова, Соня Янкулова, Борислав Белазелков и Галина Тонева 143

РЕШЕНИЕ № 9 от 24 юли 2025 г. по конституционно дело № 38 от 2024 г. 148

Делото е образувано по искане на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промени в разпоредби на Конституцията, както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.). Към него са присъединени за съвместно разглеждане и решаване, образуваните к.д. № 39/2024 г. - по искане на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и к.д. № 40/2024 г. –по искане на президента на Република България. 148

Отклонява исканията на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, § 7, т. 1 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.). 179

РЕШЕНИЕ № 10 от 4 ноември 2025 г. по конституционно дело № 32 от 2024 г. 179

Делото е образувано по искане на тричленен състав на трето отделение на Върховния административен съд, първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване. 179

Отхвърля искането на тричленен състав на трето отделение на Върховния административен съд, първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.). 206

Особено мнение на съдия Соня Янкулова 206

Становище на съдия Сашо Пенов 212

РЕШЕНИЕ № 11 от 18 ноември 2025 г. по конституционно дело № 8 от 2025 г. 215

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон? 215

Председателят на Народното събрание няма правомощие да преценява уредените в закон изисквания, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон. 221

Това правомощие по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията принадлежи единствено на Народното събрание. 221

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков 221

Становище на съдия Соня Янкулова 222

Становище на съдия Атанас Семов 223

РЕШЕНИЕ № 12 от 27 ноември 2025 г. по конституционно дело № 7 от 2025 г. 242

Делото е образувано по искане на Административния съд – София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания. 242

Отхвърля искането на Административния съд – София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.). 249

Особено мнение на съдиите Галина Тонева и Орлин Колев 249

РЕШЕНИЕ № 13 от 2 декември 2025 г. по конституционно дело № 9 от 2024 г. 253

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. 253

Отклонява искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 2005 г.; посл. изм., бр. 65 от 2025 г.). 272

ОПРЕДЕЛЕНИЯ 272

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 8 април 2025 г. по конституционно дело № 1 от 2025 г. 272

Делото е образувано по искане на 28-и състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 314, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс. 272

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 8 май 2025 г. по конституционно дело № 3 от 2025 г. 276

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс. 276

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 10 юни 2025 г. по конституционно дело № 8 от 2025 г. 280

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията и за обявяване на нищожност на Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание. 280

Особено мнение на съдия Соня Янкулова 286

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков 289

Особено мнение на съдиите Атанас Семов, Янаки Стоилов и Сашо Пенов 290

Становище на съдия Невин Фети 293
Становище на съдиите Янаки Стоилов и Атанас Семов 295
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 4 от 12 юни 2025 г. по конституционно дело № 2 от 2025 г. 297
Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание за тълкуване и отговори на въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“. 297
Становище на съдия Сашо Пенов 302
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 5 от 16 септември 2025 г. по конституционно дело № 10 от 2025 г. 304
Делото е образувано по искане на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Кърдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г. и за обявяване на несъвместимост на Димитър Главчев като председател на Сметната палата. 304
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 6 от 25 септември 2025 г. по конституционно дело № 4 от 2025 г. 307
Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост. 307
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 7 от 23 октомври 2025 г. по конституционно дело № 11 от 2025 г. 309
Делото е образувано по искане на 3-ти състав на Административния съд – Благоевград за установяване на противоконституционност на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт. 309
Становище на съдиите Галина Тонева и Невин Фети 312
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 8 от 18 ноември 2025 г. по конституционно дело № 12 от 2025 г. 313
Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията с оглед даване на отговор на следните въпроси: „Считат ли се за валидни решенията на Народното събрание, приети с гласове на народни представители, чийто избор е признат за незаконен от Конституционния съд? Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет? Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?“. 313

Отправено е и искане за обявяване на противоконституционност и невалидност на решенията на 51-вото Народно събрание от 16.01.2025 г. за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет. 313

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 9 от 11 декември 2025 г. по конституционно дело № 5 от 2025 г. 319

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт 319

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков 320

Становище на съдия Атанас Семов 322

Становище на съдия Орлин Колев 323

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 10 от 16 декември 2025 г. по конституционно дело № 16 от 2025 г. 323

Делото е образувано по искане на петдесет и трима народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на „изменението на чл. 19в, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7 в Закона за специалните разузнавателни средства, приет от 51-вото Народното събрание“. 323

ПРИЛОЖЕНИЯ 328

SUMMARIES OF THE DECISIONS AND RESOLUTIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA 2025 329

Decision No. 1 of 13 March 2025 on Constitutional Case No. 33/2024 (joined cases) full text 329

Decision No. 2 of 8 April 2025 on Constitutional Case No. 13/2024 385

Decision No. 3 of 23 April 2025 on Constitutional Case No. 18/2023 386

Decision No. 4 of 30 April 2025 on Constitutional Case No. 29/2024 389

Decision No. 5 of 8 May 2025 on Constitutional Case No. 24/2024 391

Decision No. 6 of 5 June 2025 on Constitutional Case No. 28/2024 392

Decision No. 7 of 12 June 2025 on Constitutional Case No. 26/2024 394

Decision No. 8 of 17 July 2025 on Constitutional Case No. 15/2024 397

Decision No. 9 of 24 July 2025 on Constitutional Case No. 38/2024 399

Decision No. 10 of 4 November 2025 on Constitutional Case No. 32/2024 404

Decision No. 11 of 18 November 2025 on Constitutional Case No. 8/2025 405

Decision No. 12 of 27 November 2025 on Constitutional Case No. 7/2025 407

Decision No. 13 of 2 December 2025 on Constitutional Case No. 9/2024 408

Resolution No. 1 of 8 April 2025 on Constitutional Case No. 1/2025 410

Resolution No. 2 of 8 May 2025 on Constitutional Case No. 3/2025 411

Resolution No. 3 of 10 June 2025 on Constitutional Case No. 8/2025 412
Resolution No. 4 of 12 June 2025 on Constitutional Case No. 2/2025 414
Resolution No. 5 of 16 September 2025 on Constitutional Case No. 10/2025 415
Resolution No. 6 of 25 September 2025 on Constitutional Case No. 4/2025 417
Resolution No. 7 of 23 October 2025 on Constitutional Case No. 11/2025 418
Resolution No. 8 of 18 November 2025 on Constitutional Case No. 12/2025 420
Resolution No. 9 of 11 December 2025 on Constitutional Case No. 5/2025 422
Resolution No. 10 of 16 December 2025 on Constitutional Case No. 16/2025 424
УПРАЖНЕНИ КОНСТИТУЦИОННИ ПРАВОМОЩИЯ 426
СУБЕКТИ, СЕЗИРАЛИ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД 426
ТЪЛКУВАНИ РАЗПОРЕДБИ ОТ КОНСТИТУЦИЯТА 427
АКТОВЕ, ВЪРХУ КОИТО Е УПРАЖНЕН КОНТРОЛ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД 427
ОТКЛОНЕНИ ИСКАНИЯ ЗА КОНСТИТУЦИОНЕН КОНТРОЛ 428
ОТКЛОНЕНИ ИСКАНИЯ ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ 429

РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ № 1 от 13 март 2025 г. по конституционно дело № 33 от 2024 г.[1]

Делото и присъединените към него к.д. № 34/2024 г., № 35/2024 г., № 36/2024 г. и № 37/2024 г. са образувани по искане на народни представители от 50-ото и от 51-вото Народно събрание за установяване на незаконност на изборите за народни представители в 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 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, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 13.03.2025 г. конституционно дело № 33/2024 г., обединено, докладвано от съдия Янаки Стоилов и съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по същество.

Конституционно дело № 33/2024 г. и присъединените към него к.д. № 34/2024 г., № 35/2024 г., № 36/2024 г. и № 37/2024 г. са образувани по искане на народни представители от 50-ото и от 51-вото Народно събрание за установяване на незаконност на изборите за народни представители в 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., резултатите от които са обявени с Решение № 3972-НС от 30.10.2024 г. на Централната избирателна комисия, съответно за установяване на незаконност на избора на всеки един от обявените с Решение № 3998-НС от 31.10.2024 г. на Централната избирателна комисия за избрани народни представители в 51-вото Народно събрание.

Вносителят на искането по к.д. № 33/2024 г. – 67 народни представители от 50-ото Народно събрание – оспорва изборите за народни представители за 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., в 52 конкретно посочени избирателни секции поради неправилно отразяване на изборния резултат в протокола на секционната избирателна комисия и неправомерно въздействие върху хартиени бюлетини от членове на секционни избирателни комисии, както и поради липса на видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден в същите секционни избирателни комисии при преброяването на гласовете и съставянето на протокола.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. – 58 народни представители от 50-ото Народно събрание – твърди, че изборите за народни представители за 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., са незаконни поради нарушения: 1) при образуване на избирателни секции и съставяне на избирателни списъци; 2) при формиране на състава на секционни избирателни комисии и при замяна на техни членове; 3) при гласуване; 4) при отчитане на изборните резултати от гласуването с

[1] обн. ДВ, бр. 22 от 15.03.2025 г.

хартиена бюлетина и с бюлетина от машинно гласуване; 5) чрез манипулиране на избирателния вот – „прехвърляне на подадени действителни гласове от една партия към друга“; 6) при изготвяне на протоколите от секционни и районни избирателни комисии; 7) чрез „купуване на гласове“; 8) при предизборната агитация, както и на чл. 205 от Изборния кодекс (ИК), за някои от които сочи конкретни избирателни секции.

Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г. – 65 народни представители от 51-вото Народно събрание – счита изборите за народни представители за 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., за незаконни, като оспорва резултата във всеки от многомандатните изборни райони с твърдения за незачитане на стандартите за произвеждане на избори, обективирани в Конституцията, Изборния кодекс, правото на Европейския съюз и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, за нарушения при броенето на гласовете и отразяването на резултата в протоколите на секционни избирателни комисии, което съчетано с ниската избирателна активност води до промяна на изборния резултат, както и с твърдения за конкретни нарушения на Изборния кодекс и на методическите указания на Централната избирателна комисия, за които сочи конкретни избирателни секции.

Вносителят на искането по к.д. № 36/2024 г. – 50 народни представители от 51-вото Народно събрание – счита изборите за народни представители за 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., за незаконни с твърдения за: 1) нарушения и престъпления против политическите права на гражданите; 2) нарушения, „свързани с изготвянето и предаването на избирателните протоколи“ от секционни избирателни комисии; 3) нарушения, „свързани с невключено/неработещо/невярно заснемащо видеонаблюдение при броенето в изборните секции“; 4) „многобройни проблеми с машинното гласуване“; 5) „разминавания между данните във флашките и избирателните протоколи“; 6) нарушения, „свързани с данни за общия брой гласоподаватели и броя на българските граждани“; 7) смяна на членове на секционни избирателни комисии в деня за размисъл и в изборния ден, за които нарушения сочи конкретни избирателни секции.

Вносителят на искането по к.д. № 37/2024 г. – 60 народни представители от 51-вото Народно събрание – оспорва законността на изборите за народни представители за 51-вото Народно събрание, произведени на 27.10.2024 г., в конкретно посочени 452 избирателни секции с твърдения за нарушения на чл. 272 във връзка с чл. 57, т. 34 и на чл. 280, ал. 1 и 2 във връзка с чл. 279, ал. 1, т. 1 – 6 ИК.

С определения от 26.11.2024 г. Съдът допусна за разглеждане по същество исканията на вносителите по петте дела и конституира по всяко от тях заинтересувани институции: Народното събрание, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор и Централната избирателна комисия. Съдът даде четиринадесетдневен срок на заинтересуваните страни да представят становище, а на вносителите – да представят допълнителни съображения.

Поради предмета на делата – изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., Съдът ги обедини за общо разглеждане под номера на к.д. № 33/2024 г., с оглед на което извърши всички следващи процесуални действия по к.д. № 33/2024 г.

В дадения от Съда срок становище по к.д. № 33/2024 г. и присъединените към него дела от конституираните заинтересувани страни предостави единствено Централната

избирателна комисия. В становището си Централната избирателна комисия излага подробно законодателната уредба на изборния процес и приетите от комисията актове в изпълнение на закона с цел организация на изборния процес. Комисията намира изложените в исканията твърдения за „незаконосъобразност на проведените избори поради нарушения при осъществяване на видеонаблюдението и несъответствие между данните във флашпаметите и отразените в протокола на СИК, че нямат законова обосновка, предвид че Изборният кодекс не определя същите като средство за отчитане на изборния резултат“. Сочи, че визираните в „искането по к.д. № 34/2024 г., присъединено към к.д. № 33 от 2024 г., „секции – фантоми“ са образувани като подвижни избирателни комисии и техните протоколи представляват част от отчетените изборни резултати и са публикувани на интернет страницата на ЦИК в раздел „Резултати“ за всяка секция и за всеки изборен район“.

В дадения от Съда срок допълнителни съображения по искането предостави единствено вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. В документа, наречен „молба – допълнение“, вносителят представя „допълнителни данни“ – „останалата част от резултатите от извършените от експертите ни изследвания на данните от избора на 27.10.2024 г. и анализът на същите“. Молбата – допълнение, съдържа виждането на вносителя относно проблеми при изготвянето на избирателните списъци, информация за допуснати според него нарушения на изискванията на Изборния кодекс при създаването на избирателните секции, като дава пример с образуването на избирателните секции в общините в 09 Кърджалийски изборен район. Молбата – допълнение, съдържа и подробна информация за създаването и гласуването с „подвижни избирателни секции, гласуването чрез които е индикация за купуване на гласове“. Вносителят излага разбирането си за „установени разминавания в резултатите от протоколи на хартия и флашки от машинния вот“, за „нарушенията, установени от изгледани видеозаписи на липсващи секции“ и за „масови смени в съставите“ на секционните избирателни комисии в нарушение на чл. 89, 91 и 105 ИК. Сочи аргументи за „нелегитимност на изборите в засегнатите секции“ и нарушения от районната избирателна комисия в 25 София изборен район при регистрацията на коалиция „Свободни избиратели“, включваща политическа партия „Зелен съюз“, политическа партия „Републиканци за България“ и политическа партия „Съюз на свободните демократи“.

В молбата – допълнение, вносителят прави следните доказателствени искания: за „повторно преброяване на бюлетините, включително проверка на съответствието на избирателните списъци и действителните бюлетини“; за „проверка на решенията за промени в секционните избирателни комисии“; за „анализ на видеозаписите за установяване на допуснати нарушения“; за „насрочване на нови избори“; за „установяване на нарушенията – в нарушение на закона ли са действията на районната избирателна комисия в 25 София изборен район“; за „касиране на изборите в 25 София изборен район“; за „препоръки за реформи – Конституционният съд да предложи промени на нормативната уредба“; за „разпореждане – Конституционният съд да разпореди нови избори в 25 София изборен район“; за „молба към Централната избирателна комисия – да установи ясни правила за електронно подаване на документи“.

Даденият на вносителите с определенията от 26.11.2024 г. четиринадесетдневен срок за предоставяне на допълнителни съображения не е срок, в който вносителят може да променя предмета на искането, с което е сезирал Съда и което е допуснато от Съда за

разглеждане по същество. С представената в дадения срок молба – допълнение, вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. прави ново искане, различно от искането си от 8.11.2024 г. за установяване на незаконност на изборите в цялост, а именно за „касиране на изборите“ конкретно в 25 София изборен район и за насрочване на нови избори в този изборен район поради допуснато нарушение по отношение на коалиция „Свободни избиратели“. Това искане е направено след срока по чл. 305, ал. 2 ИК, поради което Съдът не следва да се произнася по него, а да го остави без разглеждане, защото законодателят е обвързал възможността за сезиране на Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията със срок – 15 дни от обявяване на решението с резултатите от изборите от Централната избирателна комисия (чл. 305, ал. 2 ИК), който срок в случая е изтекъл на 15.11.2024 г.

С молбата – допълнение, вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. представя подробна справка за всички избирателни секции за гласуване с подвижна избирателна кутия. По отношение на тези секции вносителят не прави доказателствени искания, а твърди, че от „изнесените данни може да се направи извод, че секциите с подвижни избирателни кутии са създавани за нуждите на определени партии“. С искането си от 8.11.2024 г. вносителят не твърди нарушения при създаването на всички избирателни секции за гласуване с подвижна избирателна кутия и не сочи доказателства за това. Сочи единствено четири „секции – фантоми“ от 12 Монтана изборен район, които при проверка не е установил на посочения адрес. С оглед на това Съдът не е сезиран надлежно с искане за проверка за законността на създаването на всички избирателни секции за гласуване чрез подвижна избирателна кутия и за проверка на действителността на всички подадени по този начин гласове.

Исканията на вносителите по к.д. № 34/2024 г., к.д. № 35/2024 г. и к.д. № 36/2024 г. са искания за установяване на незаконност на изборите в цялост, а исканията на вносителите по к.д. № 33/2024 г. и № 37/2024 г., както и искането на вносителя по к.д. № 35/2024 г., направено при условията на „евентуалност“, са за установяване на незаконност на изборния резултат в конкретно посочени избирателни секции. Доводите на всички вносители, обобщено, са доводи за допуснати нарушения на различни етапи на изборния процес – при неговата подготовка и при произвеждането на избора (гласуване и преброяване на гласовете) – извършени от органите на изборната администрация (избирателните комисии от различен ранг).

Целта на изборите за Народно събрание е да създадат демократична легитимност на националното представително учреждение по смисъла на чл. 1, ал. 2 във връзка с чл. 10 и 64 от Конституцията. Целта на контрола за законност на изборите, извършван от Конституционния съд, е да се установи законност на състава на парламента и да се защити активното и пасивното избирателно право на гражданите.

Поради това законността на изборите следва да се преценява с оглед на възможността твърдените нарушения на изборния процес да доведат до промяна на състава на Народното събрание. Не всяко отделно нарушение на изборните правила е основание за установяване на незаконност на изборите, а само това, което действително засяга резултата от избора, като изкривява изборния резултат, защото само тогава изборите като форма на политическото участие на гражданите в демократичния политически процес не са постигнали своята цел – да превърнат избора на гражданите в

легитимна публична власт (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.).

Факт е, че точно тази същност на изборите – да създадат легитимно представителство на гражданите – поражда и изострена чувствителност към нарушаването на изборните стандарти, установени от закона или чрез приетата добра международна практика, спазването на които е гаранция за демократичния характер на представителното управление. За да създаде възможност за своевременно отстраняване на всяко едно нарушение в хода на изборния процес, законодателят е предвидил различни форми на участие и различни форми на контрол от участниците в изборния процес на всеки етап от неговото провеждане. Именно тези форми и тяхното активно използване са гаранция за законосъобразното и демократично организиране и произвеждане на изборите и за прозрачното и точно определяне на изборния резултат съобразно изразената от избирателите политическа воля (Решение № 13 от 2013 г. по к.д. № 14/2013 г.).

В производството по оспорване на законността на изборите Конституционният съд не действа ex officio, а само в рамките, в които е сезиран и е допуснал разглеждане на исканията (Решение № 2 от 2010 г. по к.д. № 10/2009 г.). Това прави особено отговорна преценката на сезиращите субекти за значимостта на твърдените нарушения на изборния процес и на получените изборни резултати, както и за ангажираните в подкрепа на тези твърдения доказателства.

В случая Конституционният съд е сезиран от 300 народни представители от 50-ото и от 51-вото Народно събрание – 125 народни представители от 50-ото Народно събрание и 175 народни представители от 51-вото Народно събрание. Фактически сезирането е от 99 народни представители от 50-ото и 93-ма народни представители от 51-вото Народно събрание, защото народните представители са подписали повече от едно искане в качеството си на народни представители съответно в 50-ото и в 51-вото Народно събрание, като 69 народни представители са подписали исканията в качеството си на народни представители и от 50-ото, и от 51-вото Народно събрание. Исканията са подписани от народни представители от различни политически формации: „Величие“, „Има такъв народ“, Движение за права и свободи, Алианс за права и свободи, „Продължаваме промяната – Демократична България“ и „БСП за България – обединена левица“.

Каква е причината народните представители да сезират Конституционния съд с пет искания за установяване на незаконност на изборите, подписани от тях в различни комбинации и с твърдения за идентични нарушения, е извън предмета на делото. Броят на исканията и броят на подписалите ги народни представили над изискуемото от чл. 150, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 305, ал. 2 ИК не са относими към основателността на исканията, но показват, че половината от парламентарно представените партии/коалиции в 51-вото Народно събрание имат съмнения в законността на изборите.

Сезирането на Съда от общо 300 народни представители е симптоматично за разбирането на народните представители за ролята, мястото и функциите на партиите, чиито представители са те, в подготовката и произвеждането на изборите. Активното участие на партиите в подготовката и произвеждането на изборите с цел гарантиране на

честността на вота на всеки гражданин е най-ефективното средство за повишаване на доверието в изборния процес и в резултат на това за повишаване на доверието в създадената чрез тези избори публична власт, получаването на която е целта на участието на партиите в изборния процес. Неизползването на това средство в много случаи води до невъзможност извършени нарушения да бъдат установени и последиците им – отстранени.

Конституционният съд намира за необходимо да припомни, че Изборният кодекс урежда изборния процес по начин, който гарантира участието на политическите партии на всеки етап от подготовката и произвеждането на изборите. Точно парламентарно представените партии разполагат с най-много възможности, предоставени им от закона, да участват в организирането и провеждането на изборния процес. Начинът на формиране на изборната администрация и възможностите за контрол за законосъобразност на нейната дейност и на нейните актове на всеки етап от изборния процес, включително и в изборния ден чрез самите политически партии, чрез застъпници на кандидати, чрез наблюдатели, представители на партиите, са средство за активно участие на партиите в подготовката и произвеждането на изборите. Политическите партии чрез всички тези лица са призвани да действат по начин, който да гарантира надлежното упражняване на активното избирателно право на всеки гражданин в съответствие с установения в една демократична правова държава ред за произвеждане на избори.

Конституционният съд намира за необходимо също да посочи изрично, че Изборният кодекс, приет от Народното събрание в изпълнение на чл. 42, ал. 2 от Конституцията, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 19 от 5.03.2014 г., в редакцията си към 27.10.2024 г. е изменян 27 пъти, в т.ч. и в резултат на четири решения на Конституционния съд, като в рамките на тези десет години въз основа на него са произведени девет избора за Народно събрание. Значителният брой изменения на Изборния кодекс, които макар и да не се отнасят до промяна на системата за определяне на изборните резултати (с изключение на изменението във връзка с гласовете по чл. 267, ал. 1, т. 6 ИК „не подкрепям никого“ и отчитането на преференциалния вот), засягат в значима степен набора от правила, които уреждат подготовката и произвеждането на изборите. Този факт сам по себе си не съдейства за изграждане и утвърждаване на доверие в избирателния процес и неговите резултати, гарантиращи общото, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване на всеки гражданин.

Следва да се отчете и фактът, че оспорените избори се произвеждат по законово установен ред, който не е променен от предходните избори (с изключение на включването в чл. 9, ал. 1 ИК на хипотезите и на чл. 97а и чл. 99б, ал. 3 и 4 от Закона за гражданската регистрация – ЗГР), произведени само четири месеца по-рано – на 9.06.2024 г. Това значи, че пропуските в законовата уредба и в организацията на изборния процес би следвало да са ясни на участниците в оспорените избори, защото те вече са имали възможност да проверят на практика ефективността на приложимата законова уредба в предходните избори и да направят необходимото пропуските и недостатъците на тази уредба да бъдат отстранени.

Контролът на Конституционния съд за законност на изборите за народни представители на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията е

крайно средство, което следва да бъде използвано тогава, когато въпреки използваните други средства за контрол (в т.ч. и контрол от участващите в изборите партии) са налице нарушения, които могат да повлияят на състава на националното представително учреждение – в неговата цялост или по отношение на избора на отделни народни представители.

В случая вносителите твърдят нарушения при подготовката на изборите и нарушения при произвеждането им в самия изборен ден – главно при подаване на вота и определяне на изборните резултати – извършени от изборната администрация, някои от които, ако бъдат доказани, могат да доведат до промяна в състава на 51-вото Народно събрание. Следва да се отчете и фактът, че част от сочените от вносителите нарушения, свързани с преброяването на гласовете за една конкретна политическа партия – „Величие“ – бяха изнесени от медиите непосредствено след приключване на изборния ден и станаха обществено достояние, като в съответствие с т. I.8 от Решение № 3972-НС от 30.10.2024 г. относно обявяване на резултатите от гласуването и разпределението на мандатите в 51-вото Народно събрание на Централната избирателна комисия 21 гласа не достигат на тази партия, за да бъде представена в парламента.

Сочените нарушения – преценени prima facie – биха могли да окажат въздействие върху състава на 51-вото Народно събрание, което в съчетание със сезирането от народни представители от различни парламентарно представени партии и коалиции дава основание на Конституционния съд да извърши достатъчно широкообхватна проверка на изборните резултати, за да не се разклати основата на доверието в представителната власт и в демократичната държава.

Преценката за законност на оспорените избори Съдът извършва на основата на Конституцията и Изборния кодекс, както и отчитайки установените по надлежния ред ангажименти на страната относно избирателното право на гражданите, закрепени както в актове, приети по реда на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, така и в такива, имащи характер на международни стандарти, които България е приела да прилага – основно чл. 21, ал. 1 и 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 10.12.1948 г., на която организация България е член от 15.12.1955 г.; чл. 25, буква b) от Международния пакт за граждански и политически права, ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. – обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г.; член 3 от Допълнителния протокол на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон – обн., ДВ, бр. 66 от 1992 г.; обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г.), практиката на Европейския съд по правата на човека, актове на Съвета на Европа и в частност становищата на Европейската комисия за демокрация чрез право като неин консултативен орган.

Контролът на Конституционния съд за законност на изборите е ограничен от правните средства, с които Съдът разполага съобразно действащото законодателство, а то не е уредило нарочен процесуален ред за проверка на законността на изборите за Народно събрание. Този факт сам по себе си не допринася за доверието в изборния процес, което рефлектира и върху ефективното упражняване на правото на глас.

При липса на изрична законова уредба относно реда за оспорване на законността на изборите пред Конституционния съд Съдът, основавайки се на установеното в Конституцията, в Изборния кодекс, в Закона за Конституционен съд и в Правилника за

организацията на дейността на Конституционния съд, извърши проверка на твърдените от вносителите нарушения.

Следва да се посочи, че по отношение на резултата от гласуването не може да се очаква от Конституционния съд да установява факти и обстоятелства, които не са обективирани в материалния носител на вота на избирателя или не могат да бъдат установени в резултат на извършена от Съда проверка на бюлетините и съставените от секционните избирателни комисии документи, удостоверяващи установеното от осъществения от избирателите вот в съответната избирателна секция. Контролът за законност на изборите, осъществяван от Конституционния съд, е средство за коригиране на нарушения, които имат отношение към крайния резултат и които подлежат на доказване, не и на такива, за които са налице съмнения или предположения или които се обосновават единствено с анализ на изборния резултат (Решение № 5 от 2013 г. по к.д. № 13/2013 г.). Съдът не е орган, който установява извършени в рамките на изборния процес престъпления срещу политическите права на гражданите, установени в глава трета, раздел III на Наказателния кодекс.

Посочването на множество, а в някои от исканията и на всички избирателни секции като предмет на проверка от Съда, демонстрира неразбиране на смисъла и целта на контрола за законност на изборния процес, осъществяван от Конституционния съд, като препятства възможността в най-кратък срок да се установи окончателността и безспорността на изборния резултат – обстоятелство, което укрепва стабилността на държавата в условията на конституционна демокрация (Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11/2011 г.). То илюстрира подценяване на същността и ефекта от другите средства за контрол на изборния процес, които законодателят изрично е предоставил именно на правните субекти, които сезираха Съда – на политическите партии, които са участници в изборите – и не отчита тежестта и обществената значимост на оспорването на изборния резултат пред Конституционния съд, което повишава стандарта за доказване на твърдените нарушения. То не държи сметка и за необходимостта от постигането на баланс между продължителността на съдебното производство и достатъчно своевременното разрешаване на изборния спор (Определение № 8 от 2010 г. по к.д. № 7/2010 г.; Определение № 4 от 2010 г. по к.д. № 8/2010 г.).

Контролът, осъществяван от Конституционния съд, не е средство, което да замести ангажирането на самите политически субекти, участващи в изборите, с действия, които те могат да извършат в рамките на изборния процес, нито средство, което да компенсира своевременното прилагане на предвидените от закона възможности за осигуряване на законността на изборния процес. Контролът, осъществяван от Конституционния съд, не може нито да промени законодателната уредба, по която са произведени оспорените избори, нито да отстрани последиците от всички пропуски и нарушения, допуснати в хода на подготовката и произвеждането на изборите.

За да провери достоверността на твърдените от вносителите нарушения на изборния процес и в съответствие с действащата нормативна уредба, Съдът назначи експертиза със задача (задача 1), като извърши преброяване на гласовете, подадени с хартиена бюлетина и с бюлетина от машинно гласуване във всяка от конкретно посочени от вносителите избирателни секции, да установи: броят на подадените действителни гласове по кандидатски листи (партии, коалиции, независим кандидат) съответства ли на

вписания в протокола на съответната секционна избирателна комисия; броят на подадените действителни гласове с бюлетини от машинно гласуване по кандидатски листи (партии, коалиции, независим кандидат) съответства ли на информацията от паметта на специализираното устройство за гласуване; протоколите на секционните избирателни комисии по чл. 273 ИК съставени ли са в съответствие с изискванията на чл. 274, ал. 3 ИК. Предмет на тази задача съгласно определението на Съда от 26.11.2024 г. по к.д. № 33/2024 г. бяха 1777 избирателни секции.

С определения от 14.01.2024 г. и 16.01.2024 г. Съдът прие заключенията на експертите, изготвени в табличен вид, за 1768 избирателни секции. По отношение на 9 избирателни секции, включени в определението на Съда от 26.11.2024 г., не беше извършена проверка на изборните книжа, защото избирателна секция 020100029, вписана в 01 Благоевградски изборен район, е предмет на втората назначена от Съда експертиза, избирателни секции 011110003, 026540002, 034610096, 082600020, 1927000175 и 213300085, посочени от вносителите и включени в предмета на експертизата, не съществуват, а избирателни секции 092100061 и 234602022 са посочени в определението два пъти.

Заключенията на експертите предоставиха в табличен вид за всяка от избирателните секции, предмет на експертизата, установеното при проверката на изборните книжа относно броя на хартиените бюлетини по т. 5, броя на недействителните гласове по т. 6, броя на действителните гласове по т. 7 за „не подкрепям никого“ от хартиените бюлетини, броя на действителните гласове по т. 11 от бюлетините от машинно гласуване, броя на действителните гласове по т. 12 „не подкрепям никого“ от бюлетините от машинно гласуване, както и разпределението на гласовете по кандидатски листи от хартиените бюлетини и от бюлетините от машинно гласуване съгласно номерацията от протокола на секционна избирателна комисия – Приложение № 75-НС-х, Приложение № 76-НС-хм и Приложение № 77-НС-чх, утвърдени с Решение № 3706-НС от 16.09.2024 г. на Централната избирателна комисия.

Съдът допусна експертиза със задача (задача 2) да установи: броят на вписаните в протокола по чл. 273 ИК като недействителни бюлетини съответства ли на броя на наличните недействителни бюлетини, предадени на районните избирателни комисии от секционните избирателни комисии в посочени от вносителите избирателни секции. Предмет на тази задача съгласно определението на Съда от 26.11.2024 г. по к.д. № 33/2024 г. бяха 441 избирателни секции. С определение от 16.01.2024 г. Съдът прие заключенията на експертите, изготвени в табличен вид, за 436 избирателни секции. За пет избирателни секции експертите не извършиха проверка, защото избирателни секции 020400148, 024000149, 020100021, 020900020 и 162202039 са предмет на експертизата по задача 1. За избирателни секции 223100039, 22 Смолянски изборен район, 273100089, 27 Старозагорски изборен район, 301000017, 30 Шуменски изборен район, и избирателните секции извън страната – 321180521, 321180533, 321180542, 321180561, 321180595, 321180661, 321180670 и 321180671, Съдът прие заключенията на експертизата, но не включи техния резултат в изчисляването на общия изборен резултат, защото изборните резултати от тези секции са предмет на проверка и от експертизата по задача , която с оглед на нейния обхват включва и резултата от проверката по задача 2 относно тези секции.

С приемането на експертизите Съдът установи, че за някои избирателни секции предоставените на Съда изборни книжа не съдържат в пълнота необходимите за предмета на проверката изборни документи. Това наложи Съдът с определение от 21.01.2025 г. да изиска от Централната избирателна комисия да предостави информация налични ли са изборни книжа, съхранявани по законово установения ред в съответните общински администрации, за избирателните секции, както следва: 02 Бургаски изборен район – 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261; 09 Кърджалийски изборен район – 090200015; 14 Пернишки изборен район – 143200013; 17 Пловдивски изборен район – 172600026; 23 София изборен район – 234610009, 234615013; 27 Старозагорски изборен район – 270700016; 273100115, 273600017; 28 Търговищки изборен район – 283500103, и в случай че са налични – да ги предостави на Конституционния съд. Бяха изискани и изборните книжа за избирателна секция 272400023, 27 Старозагорски изборен район, защото вместо изборните книжа на тази секция на Съда бяха предоставени изборните книжа на избирателна секция 272400022, която не е предмет на допусната експертиза.

Централната избирателна комисия предостави допълнително на Съда изборни книжа на избирателни секции: 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261, 02 Бургаски изборен район; 143200013, 14 Пернишки изборен район; 172600026, 17 Пловдивски изборен район; 234610009, 234615013, 23 София изборен район; 272400023, 27 Старозагорски изборен район (писмо на Централната избирателна комисия изх. № ЦИК-НС-07-2476/66/ от 27.01.2025 г. и вх. № 67 от 28.01.2025 г. на Конституционния съд).

Съдът извърши проверка на така предоставените изборни книжа, резултатите от която отрази в десет протокола, приобщени към доказателствата по делото, и отрази установеното относно изборния резултат за девет от допълнително проверените избирателни секции – 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261, 143200013, 172600026, 234615013 и 272400023 – в протоколи, съдържащи информацията в установения табличен вид, които също приобщи към доказателствата по делото. За избирателна секция 234610009, 23 София изборен район, не беше съставен нов протокол в табличен вид, защото Съдът не установи различие от това, което експертизата установи – липса на 54 броя хартиени бюлетини и на 111 броя бюлетини от машинно гласуване според протокола на секционната избирателна комисия.

Съдът не получи допълнително изборни книжа за следните избирателни секции: 090200015, 09 Кърджалийски изборен район; 270700016; 273100115, 273600017, 27 Старозагорски изборен район, 283500103, 28 Търговищки изборен район. За тези избирателни секции от Централната избирателна комисия бяха предоставени становищата на кметовете на община Ардино, община Гълъбово, община Стара Загора, община Чирпан и община Търговище, че изборните книжа на посочените секции са предадени на Централната избирателна комисия и в общинската администрация не се съхраняват други изборни книжа на тези избирателни секции. За тези избирателни секции експертизата установи: в секция 090200015, 09 Кърджалийски изборен район – липса на бюлетини от машинно гласуване (14 броя според протокола на секционната избирателна комисия); в секция 270700016 – липса на хартиени бюлетини (335 броя според протокола на секционната избирателна комисия) и на бюлетини от машинно гласуване (16 броя според протокола на секционната избирателна комисия); в секция

273100115 – липса на хартиени бюлетини (145 броя според протокола на секционната избирателна комисия); в секция 273600017 – липса на бюлетини от машинно гласуване (99 броя според протокола на секционната избирателна комисии) – трите секции са от 27 Старозагорски изборен район; в секция 283500103, 28 Търговищки изборен район – липса на хартиени бюлетини (294 според протокола на секционната избирателна комисия).

Приетата експертиза по задача 1 наложи Съдът да назначи графична експертиза със задача да установи дали знаците за отбелязване на вота на избирателя върху конкретно идентифицирани 287 хартиени бюлетини от три избирателни секции – секция 060800027, 06 Врачански изборен район, секция 122400033, 12 Монтана изборен район, и секция 152400205, 15 Плевенски изборен район, са поставени на всяка от хартиените бюлетини от отделен избирател. С определение от 6.02.2025 г. Съдът прие заключението на графичната експертиза, от което се установява, че знакът за отбелязване на вота на избирателя на 95 хартиени бюлетини от секция 060800027, 06 Врачански изборен район, на 72 хартиени бюлетини от секция 122400033, 12 Монтана изборен район, и на 106 хартиени бюлетини от секция 152400205, 15 Плевенски изборен район, не е поставен на всяка от бюлетините от отделен избирател, а знаците са поставени от едно или две лица.

Това наложи Съдът да състави протоколи, съдържащи информация в установения табличен вид за тези три избирателни секции, в които да отрази, с оглед на резултата от графичната експертиза, като недействителни съответния брой гласове от хартиени бюлетини, на всяка от които знаците за отбелязване на вота на избирателя не са поставени от съответния един избирател, а са поставени от едно и също лице. Тези протоколи Съдът приобщи към доказателствата по делото.

Приетата от Съда експертиза по задача 1 наложи Съдът да изиска от Централната избирателна комисия информация за началото на гласуването, за времето, в което е извършено всяко гласуване, за края на гласуването в изборите за народни представители на 27.10.2024 г. в избирателни секции 090800006, 090800016 и 090800038 в 09 Кърджалийски изборен район и в избирателни секции извън страната 321180531 и 321180541.

С цел установяване на твърдените от вносителите нарушения на подготовката на изборния процес и организацията му в деня на избора Съдът изиска от Централната избирателна комисия: 1) информация за избирателните секции, за които е приложимо изключението на чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК; 2) информация за причините и списък на избирателните секции, за които не е налице изключението по чл. 57, ал. 1, т. 34 от Изборния кодекс, но които не са осъществили видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден при преброяване на гласовете и съставянето на протокола; 3) протоколи на секционни избирателни комисии, предмет на експертизата по задача 1 от определението от 26.11.2024 г. по к.д. № 33/2024 г., с приложени дефектни бюлетини от машинно гласуване; 4) информация за извършените след срока по чл. 89, ал. 1 и 2 ИК промени в състава на секционни избирателни комисии; 5) информация за резултата от възложената с Решение № 3907-НС от 24.10.2024 г. на Централната избирателна комисия проверка на главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното

развитие и благоустройството и на териториалните й звена за гласуване в нарушение на правилата на Изборния кодекс в изборите за народни представители на 27.10.2024 г.

С определение от 17.02.2025 г. по к.д. № 33/2024 г. Съдът прие изисканите и предоставените от Централната избирателна комисия писмени доказателства: 1) информация за изпълнение на определението от 26.11.2024 г. по к.д. № 33/2024 г. за предоставяне на изборните книжа на избирателните секции, предмет на допусната по делото експертиза – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/7/ от 28.11.2024 г. и вх. № 645 от 2.12.2024 г. на Конституционния съд; 2) списък на избирателните секции, за които е приложимо изключението на чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/24/ от 3.12.2024 г. и вх. № 664 от 3.12.2024 г. на Конституционния съд; 3) информация за причините и списък на избирателните секции, за които не е налице изключението по чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК, но които не са осъществили видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден при преброяване на гласовете и съставянето на протокола (43 избирателни секции) – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/42/ от 5.12.2024 г. и вх. № 670 от 5.12.2024 г. на Конституционния съд; 4) протоколи на секционни избирателни комисии, предмет на експертизата по задача 1 от определението от 26.11.2024 г. на Конституционния съд по к.д. № 33/2024 г., с приложени дефектни бюлетини от машинно гласуване – 422 секционни избирателни комисии (23 папки и 4 класьора) – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/50/ от 17.12.2024 г. и вх. № 702 от 18.12.2024 г. на Конституционния съд; 5) информация за извършените след срока по чл. 89, ал. 1 и 2 ИК промени в състава на секционни избирателни комисии (8 класьора, 4 папки и 1 технически носител) – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/51/ от 17.12.2024 г. и вх. № 703 от 18.12.2024 г. на Конституционния съд; 6) информация за предоставяне на Конституционния съд на изборни книжа за избирателни секции: 02 Бургаски изборен район – 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261; 14 Пернишки изборен район – 143200013; 17 Пловдивски изборен район – 172600026; 23 София изборен район – 234610009, 234615013; 27 Старозагорски изборен район – 272400023; в изпълнение на определение от 28.01.2025 г. по к.д. № 33/2024 г. – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/66/ от 27.01.2025 г. и вх. № 67 от 28.01.2025 г. на Конституционния съд с приложено писмо на секретаря на Община Стара Загора с изх. № 10-11-1170 от 27.01.2025 г. до Централната избирателна комисия; 7) информация за липса на изборни книжа за избирателни секции: 09 Кърджалийски изборен район – 090200015; 27 Старозагорски изборен район – 270700016, 273600017; 28 Търговищки изборен район – 283500103, които да бъдат предоставени на Конституционния съд в изпълнение на определение от 21.01.2025 г. по к.д. № 33/2024 г. с приложени становища на кметовете на община Ардино, община Гълъбово, община Чирпан и община Търговище – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/69/ от 28.01.2025 г. и вх. № 69 от 28.01.2025 г. на Конституционния съд; 8) информация за началото на гласуването, за времето, в което е извършено всяко гласуване, за края на гласуването в изборите за народни представители на 27.10.2024 г. в избирателни секции 090800006, 090800016 и 090800038 в 09 Кърджалийски изборен район и в избирателни секции извън страната 321180531 и 321180541 – писмо на Централната избирателна комисия с изх. № ЦИК-НС-07-2476/80/ от 4.02.2025 г. и вх. № 88 от 5.02.2025 г. на Конституционния съд. С определение от 26.02.2025 г. по к.д. № 33/2024 г. Съдът прие

предоставената от Централната избирателна комисия информация за резултата от възложената с Решение № 3907-НС от 24.10.2024 г. на Централната избирателна комисия проверка на главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на териториалните й звена за гласуване в нарушение на правилата на Изборния кодекс в изборите за народни представители на 27.10.2024 г.

Събраните по делото доказателства бяха предоставени на вносителите на исканията за запознаване и становище.

В дадения от Съда срок вносителите на исканията по к.д. № 34/2024 г. и по к.д. № 35/2024 г. след запознаване със събраните доказателства представиха становища по предмета на делото.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. в становището си от 19.02.2024 г. възразява за неспазването от Конституционния съд на срока за произнасяне, с което „не изпълнява своята роля като върховен страж на конституционния ред, на правовия ред и на заявеното от Конституцията демократично начало“. Възразява срещу „отказ[а] да бъдат конституирани ключови институции и органи, които имат пряко отношение към изборния контрол“, което „поражда съмнения за безпристрастността на съда и неговата реална ангажираност с върховенството на правото“. Излага „нередности при формирането на избирателните секции и тяхното въздействие върху честността на изборите“. Описва „фантомни мобилни избирателни секции и тяхното въздействие върху правната сигурност и стабилитета на решението на Конституционния съд“. Сочи „масови незаконни замени на СИК в Плевен и връзката им с касирането на изборите“.

Отправя единадесет конкретни искания към Конституционния съд, между които: да „касира изцяло изборите в МИР – Плевен, тъй като масовите замени на СИК са незаконни и са повлияли на крайния изборен резултат“; да „постанови анулиране на резултатите в подвижните избирателни секции, където са отчетени нереално високи избирателни активности, без доказателства за съответствие на характеристиките на избирателите с изискванията на ИК“; да „постанови, че избраните в противоречие с Изборния кодекс и решенията на ЦИК състави на СИК-вете, заменени извън законно установените правила, са незаконни и да поиска ЦИК“ да обяви „решенията на РИК за нищожни“, което „поставя под въпрос проведените преброявания“ и поради това „трябва да се касират изборите в тези секции“.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. представи на 26.02.2025 г. второ становище с доклад и разяснения – „калкулация и математически модел на изкривяването на машинния вот от 27.10.2024 г.“.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. представи на 26.02.2025 г. трето становище, в което прави анализ на приетите от Съда доказателства и въз основа на това счита за доказан извода за „недопустимо по закон и морал изборно нарушение, което променя съществено избирателната воля и мнението на правоспособните български избиратели“. Сочи, че „водени от нашите собствени данни и доказателства от проверени над 7000 изборни секции, при установени административни нарушения в над 70 % от тях и наказателни нарушения в над 24 % от тях, както и подкрепени от данните на назначените от Конституционния съд експерти, за пореден път потвърждаваме огромния

мащаб на изкривяването на изборния резултат и заявяваме категорично нашето константно становище и искане за цялостно касиране на изборите, проведени на 27 октомври 2024 г.“. Към становището са приложени 10 приложения: доклад относно становища на експерти по к.д. № 33/2024 г.; доклад относно установени нарушения и решения за замени в контекста на к.д. № 33/2024 г.; доклад (втори) относно установени нарушения и решения за замени в контекста на к.д. № 33/2024 г.; доклад относно липсващо видеонаблюдение по к.д. № 33/2024 г.; доклад относно графична експертиза по к.д. № 33/2024 г.; доклад относно проверка на доказателствата в Конституционния съд по искането за частично касиране на изборите от 27.10.2024 г.; доклад (втори) относно проверка на доказателствата в Конституционния съд по искането за частично касиране на изборите от 27.10.2024 г.; доклад относно законността на изборите въз основа на изслушването на вещите лица в Конституционния съд; доклад (трети) относно проверка на доказателствата в Конституционния съд по искането за частично касиране на изборите от 27.10.2024 г.; доклад (трети) относно установени нарушения и решения за замени в контекста на к.д. № 33/2024 г.; доклад (четвърти) относно установени нарушения и решения за замени в контекста на к.д. № 34/2024 г.

Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г. в представено на 25.02.2025 г. становище сочи, че „данните от повторното преброяване по секции бяха предоставени на хартия, в табличен вид за всяка секция поотделно, без обобщение и без конкретни обобщения и констатации и изводи по поставените въпроси“. Намира, че „[л]ипсата на информация в обобщен вид и заключенията на вещите лица препятстват възможността да вземем детайлно становище по поставените задачи“. Счита, че „Конституционният съд следва да предостави пълна, точна и подробна информация за установените факти и обстоятелства, какви са констатираните нарушения, тяхната тежест, как всяко конкретно нарушение повлиява върху изборния резултат“. Изисква с цел „повишаване на доверието в процеса на повторно преброяване“ „публикуване на данните от повторното преброяване в отворен, машинночетим формат, на ниво индивидуални секции“; „[п]убликуване на методиката, по която е извършено повторното преброяване“, и „представяне на резултатите във визуално-разбираем вид“.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в исканията и в становища по доказателствата, както и събраните по делото доказателства, приема следното:

1. По доводите за неправилно упражнено активно избирателно право поради нарушения, свързани с избирателните списъци

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. в искането си от 11.11.2024 г. и в молбата – допълнение, от 11.12.2024 г. твърди нарушения при съставянето на избирателните списъци. Доводите му са свързани с извършено в изборния ден дописване на избиратели в избирателните списъци за гласуване извън страната, защото „[о]чевидно е, че при произвеждане на изборите на 27.10.2024 г. в чужбина явилите се да гласуват български граждани са в пъти повече от вписаните в избирателните списъци“, като „[н]е е упражнен никакъв контрол по отношение на така произведеното гласуване – налице ли са изискуемите удостоверения за гласуване на друго място, има ли двойно гласуване – по настоящ и постоянен адрес“. Твърдения за нарушение на чл. 264, ал. 4 ИК се съдържат и в искането на вносителя по к.д. № 35/2024 г.

Съгласно чл. 42, ал. 1 от Конституцията всички български граждани, които са навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни органи, което значи да избират и представители в Народното събрание. Българската Конституция не обвързва активното избирателно право на българските граждани при избора на народни представители с пребиваването на територията на страната към датата на съответния избор и със срок за пребиваване в нея в периода преди изборите. Конституционният съд е имал възможност да изясни значението на избирателните списъци – включването в тези списъци „не поражда избирателното право, което съществува ex constitutione, но легитимира гражданина като избирател“ и е средство за гарантиране на избирателното равноправие (Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11/2011 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.).

Част първа, глава четвърта „Избирателни списъци“ на Изборния кодекс урежда подробно значението, начина на съставяне, възможностите за поправки и промени на избирателните списъци, както и за контрол на вписването в тях, а в чл. 264, ал. 4 ИК изрично са уредени условията, при които избирател, който има право да гласува на избори за народни представители, но не е вписан в избирателния списък, следва да бъде вписан. Уредбата, която законодателят е дал на съставянето на избирателните списъци, установява различния начин на изготвяне, на вписване и на дописване на избиратели в избирателните списъци при гласуване в страната и извън нея – чл. 27, ал. 5 и чл. 33, ал. 2 ИК. Централната избирателна комисия с Решение № 3794-НС от 4.10.2024 г. и с Решение № 3849 от 14.10.2024 г. е приела методически указания по прилагане на Изборния кодекс от секционните избирателни комисии в страната и извън страната, като съответно в т. 4.4 и в т. 4.3 подробно е изяснила условията, при които може да бъде извършено дописване на избирател в избирателния списък в изборния ден. Законодателят не е обвързал активното избирателно право със задължително подаване от българските граждани, намиращи се извън страната, на заявление за гласуване по чл. 16, ал. 1 ИК, поради което дописването в избирателния списък на български граждани с право на глас в изборния ден само по себе си не е нарушение на Изборния кодекс, а начин тези граждани да упражнят правото си и да може да бъде извършен контрол за законосъобразното му упражняване. Конституционният съд е имал повод да посочи, макар и във връзка с вече отменения Изборен кодекс, че „упражняването на избирателното право в чужбина по дефиниция протича при специфични условия, които се отразяват като различия в законовата уредба“ и че тези различия „са предназначени да гарантират спазването на чл. 26, ал. 1 от Конституцията – гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по Конституцията“ (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г.).

Доказателства за дописване на лица без право на глас или при неспазване на условията за тяхното дописване по делото не са ангажирани, а изброяването от вносителя на искането по к.д. № 34/2024 г. на избирателни секции извън страната, в които броят на дописаните български граждани с право на глас е по-голям от броя на българските граждани с право на глас, вписани в публикуваните по реда на чл. 32 ИК избирателни списъци, сам по себе си не е доказателство за нарушение на закона. В искането по к.д. № 35/2024 г. вносителят също не сочи конкретни данни за твърдените нарушения при дописване на български граждани с право на глас в избирателните списъци.

Следва да се посочи, че общият брой на българските граждани, които са подали заявление за гласуване извън страната в срока по чл. 16, ал. 2 ИК, съгласно посоченото в Решение № 3786-НС от 4.10.2024 г. на Централната избирателна комисия за определяне на местата в държавите, в които ще се образуват избирателни секции за изборите на 27.10.2024 г., е 30 689. Само в проверените по делото по задача 1 на експертизата 47 избирателни секции извън страната са гласували 18 011 български граждани, а общият брой на избирателните секции извън страната е 719. При извършената от главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от териториалните й звена проверка, възложена с Решение № 3907-НС от 24.10.2024 г. на Централната избирателна комисия, е установено, че в изборите на 27.10.2024 г. броят на лицата, които са гласували извън страната, без да имат право на глас, е 10, а броят на лицата, които в страната и извън нея са гласували повече от един път, е общо 55. Поради тайната на вота не може да се установи тези гласове за кои кандидатски листи са подадени, за да бъдат изключени при определянето на изборния резултат.

По изложените съображения Съдът намира твърденията на вносителите за нарушения на изискванията за съставяне на избирателните списъци и в частност за дописване в тях в изборния ден на избиратели в нарушение на закона за неоснователни.

2. По доводите за нарушения при създаването на избирателни секции

а) нарушения при създаване на избирателни секции по общия ред

Гласуването и преброяването на подадените гласове съгласно чл. 8, ал. 1 ИК се извършва в избирателните секции. Това отрежда на избирателната секция функцията на основна структура на изборния процес, в която се упражнява активното избирателно право на всеки гражданин и се отчита неговият вот. За да осигури равен достъп и възможност за спокойно упражняване на това право, законодателят е установил правила за образуване на избирателни секции.

Отговорността за създаването на избирателните секции на територията на страната е на кмета на общината – чл. 8, ал. 2 ИК, а законодателят е определил допустимия брой избиратели, които могат да се включат в една секция – до 1000 избиратели с едно изключение за териториално обособени населени места, при които изискването е за не по-малко от 20 избиратели (чл. 9, ал. 1 и 3 ИК). Употребеното понятие „териториално обособени населени места“ няма утвърдено правно значение по смисъла на чл. 37, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (Указ № 883), тъй като не е употребено в друг действащ нормативен акт. Изборният кодекс не съдържа дефиниция на понятието „териториално обособени населени места“ в съответствие с изискванията на чл. 37, ал. 2 от Указ № 883, а пояснение във връзка с понятието няма и в мотивите за приемане на кодекса.

Заповедта на кмета на общината за образуване на избирателни секции съгласно чл. 8, ал. 4 ИК може да се оспори пред областния управител, а неговото решение може да се оспори пред съответния административен съд.

Отговорността за създаване на избирателни секции извън територията на страната е на ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на страната – чл. 13, ал. 1 ИК, като секции се образуват: където има дипломатическо или консулско

представителство, а там, където няма – при наличие на не по-малко от 40 избиратели, подали заявление по чл. 16, ал. 1 ИК; в местата, в които на проведени до 5 години преди изборния ден избори е имало образувана поне една избирателна секция, в която са гласували не по-малко от 100 избиратели; както и по преценка на ръководителите на дипломатическите и консулските представителства въз основа на общия брой подадени заявления или на общия брой на гласувалите на предходни избори, включително и когато броят на подадените заявления за определено място е по-малък от 40 – чл. 14 ИК.

Заповедта на ръководителя на дипломатическото или консулското представителство за образуване на избирателна секция може да се оспори пред Централната избирателна комисия, чието решение може да се оспори пред Върховния административен съд – чл. 13, ал. 6 ИК.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. сочи, че законово установените норми за образуване на избирателни секции не са спазени, като дава пример с 09 Кърджалийски изборен район. Факт е, че в 09 Кърджалийски изборен район са образувани 541 избирателни секции, което прави този изборен район пети по брой на образувани секции. От информацията, публично достъпна на интернет страницата на Централната избирателна комисия, е видно, че най-много избирателни секции са открити в 02 Бургаски изборен район – 742, следват 03 Варненски изборен район с 655 избирателни секции, 23 София изборен район с 634 избирателни секции и 01 Благоевградски изборен район с 559 избирателни секции.

За да обоснове тезата си за нарушения при образуване на избирателните секции в 09 Кърджалийски изборен район, вносителят на искането се основава на изчисления, направени на базата на данни от Националния статистически институт за населението на Кърджалийска област към 31.12.2023 г. Идентични доводи, макар и не за конкретен изборен район, излага и вносителят на искането по к.д. № 36/2024 г. Той сочи, че „броят на избирателите в избирателните списъци при предаването им на СИК е 6 619 877, а по „данни на НСИ населението на страната в края на 2023 г. е 6 445 481 души“, което при отчитане на лицата без избирателни права „позволява в избирателните списъци да фигурират т. нар. „мъртви души“ и същите да бъдат използвани за изборни манипулации и изкривяване на изборния резултат“. Конкретни данни за такива нарушения не излага.

Съгласно чл. 23, ал. 1 ИК избирателните списъци се съставят въз основа на регистъра на населението, а чл. 24, ал. 2 ИК изрично установява, че избирателните списъци се съставят по постоянен адрес. Всяко лице, което подлежи на гражданска регистрация – всеки български гражданин (чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗГР) – е длъжно да заяви писмено своя постоянен адрес. Постоянният адрес е адресът в населеното място, което лицето избира, за да бъде вписано в регистъра на населението – чл. 93, ал. 1 ЗГР, като постоянният адрес е винаги на територията на Република България – ал. 2 на чл. 93 ЗГР. В избирателните списъци за избор на народни представители съгласно установеното в чл. 25, ал. 1 ИК се вписват всички български граждани, които имат право да гласуват в съответния вид избор, следователно се вписват всички български граждани с постоянен адрес по смисъла на чл. 93, ал. 1 ЗГР, които са навършили 18 години към датата на изборите и не попадат в изключенията на чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Националният статистически институт в съответствие с утвърдената на основание чл. 2, ал. 1 от Закона за статистиката методология си служи с понятието „постоянно население“, което

включва лицата, които живеят постоянно (имат настоящ адрес) в страната към 31.12. на съответната година и не са отсъствали от нея за период, по-дълъг от една година. Следователно данните от Националния статистически институт за населението на Кърджалийска област към 31.12.2023 г. не са законов критерий за определяне на броя на избирателните секции, поради което доводите на вносителя на искането са неоснователни. Данните за броя на населението, установени при последното преброяване, имат значение за определяне на броя на мандатите в многомандатните изборни райони – т. II.2.1 от методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители, приложение към чл. 248 ИК – но активното избирателно право на всеки български гражданин при избори за народни представители Конституцията не обвързва с изискване за постоянно живеене в страната или със срок за пребиваване в нея в периода преди изборите.

Дори и да се допусне, че са налице нарушения при образуването на някои избирателни секции в някои от изборните райони, по делото не са ангажирани доказателства за кои секции това е относимо, както и дали и по какъв начин това се е отразило на резултата от гласуването. Доводите на вносителя по к.д. № 34/2024 г. за неправомерно въздействие върху избирателите посредством създадените множество избирателни секции са хипотетични и не са подкрепени с конкретни доказателства, като резултатът от гласуването в конкретни избирателни секции, дадени от него за пример, сам по себе си не е доказателство за твърдяното. Не са представени и доказателства за обжалване на заповед на кмета на която и да е община за образуване на избирателни секции, в т.ч. и при отчитане на възможностите за контрол на адресната регистрация на българските граждани – чл. 99б ЗГР, изм. обн., ДВ, бр. 85 от 2024 г., което значи, че участниците в изборния процес, които са и вносители на исканията, въз основа на които е образувано к.д. № 33/2024 г. и присъединените към него дела, не са имали интерес да се възползват от законовата възможност за оспорване (Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11/2011 г.).

По изложените съображения Съдът намира твърденията на вносителите за нарушения при създаване на избирателните секции за неоснователни.

б) нарушения при създаване на секции за гласуване с подвижна избирателна кутия

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. в искането, с което сезира Съда, сочи наличие на четири „секции – фантоми“ в 12 Монтана избирателен район, защото при проверка не са намерени на посочения адрес. Тези секции са с номера 122999980, 122900081, 122900082 и 122900083. От публично достъпната информация е видно, че с Решение № 90-НС от 9.10.2024 г. Районната избирателна комисия – Монтана, въз основа на уведомление от кмета на община Монтана за постъпили 104 заявления за гласуване с подвижна избирателна кутия, определя четири подвижни секционни избирателни комисии за гласуване с подвижна избирателна кутия в община Монтана. С Решение № 110-НС от 11.10.2024 г. Районната избирателна комисия формира единни номера на четирите подвижни избирателни секционни комисии – 122999980, 122900081, 122900082 и 122900083, определя обхвата и адреса им.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. в представените на 11.12.2024 г. допълнителни съображения твърди нарушения при гласуване с подвижна избирателна кутия. Предоставената на съда „подробна справка“ за всички избирателни секции, в

които се гласува с подвижна избирателна кутия, съдържаща информация относно броя на избирателите по избирателен списък, броя на допълнително вписаните избиратели, броя на гласувалите избиратели, броя на действителните гласове и партията/коалицията, за която е подаден вотът, сама по себе си не доказва нарушения при създаването на избирателни секции за гласуване с подвижна избирателна кутия и гласуването в избирателни секции с нея. Тя може да служи за анализ на изборния резултат и изводи на участниците в изборния процес, но не отговаря на изискванията за стандарт за доказване, установен в приетите от страната ни за прилагане международни стандарти за разрешаване на изборни спорове.

Законодателят, за да гарантира възможност на избиратели с трайни увреждания, които не им позволяват да упражнят избирателното си право в изборното помещение, но желаят да гласуват, е създал възможност за гласуване с подвижна избирателна кутия. Съгласно чл. 37, ал. 1 ИК, за да се гласува с подвижна избирателна кутия, е необходимо не само посочените избиратели да заявят своето желание в определения срок, но и органът по чл. 23, ал. 1 ИК – общинската администрация по населените места, в които се води регистър на населението, и кметът на общината да установят наличието на трайно увреждане на избирателя, което не му позволява да упражни избирателното си право в изборното помещение. В чл. 37, ал. 3а, т. 2 ИК законодателят е определил и вида на документа, който удостоверява изискуемото увреждане – документ, издаден от експертна лекарска комисия (териториална или националната). Това законово изискване ясно дефинира отговорността на общинската администрация и на кмета за спазване на законовите изисквания при допускане до гласуване с подвижна избирателна кутия. Заповедта на кмета за създаване на избирателни секции за гласуване с подвижна избирателна кутия се оповестява публично и се публикува на интернет страницата на общината. Законодателят не е посочил изрично възможността тази заповед да се оспори, но доколкото това е заповед, с която се създава избирателна секция, т.е. заповед, която по своя характер е идентична със заповедта на кмета по чл. 8, ал. 2 ИК, и доколкото няма изрична законова забрана за нейното оспорване, приложим за нея е установеният в чл. 8, ал. 4 ИК ред за оспорване.

Освен кмета на общината отговорност за законосъобразното упражняване на активното избирателно право чрез подвижна избирателна кутия имат и районните избирателни комисии. Съгласно чл. 72, ал. 1, т. 6 ИК районната избирателна комисия следи за правилното образуване на избирателните секции в изборния район, а с оглед на чл. 90, ал. 1 ИК и Решение № 3795-НС от 4.10.2024 г. на Централната избирателна комисия относно реда за образуване на секции за гласуване на избиратели с трайни увреждания с подвижна избирателна кутия в изборите за народни представители на 27.10.2024 г. именно районната избирателна комисия определя броя на секциите за гласуване с подвижна избирателна кутия въз основа на подадените заявления по чл. 37 ИК. Решението на районната избирателна комисия за определяне на броя и за формиране на единните номера на подвижните секционни избирателни комисии подлежи на оспорване пред Централната избирателна комисия – чл. 73, ал. 1 ИК, а нейното решение с оглед на резултата подлежи на оспорване пред съответния административен съд или пред Върховния административен съд.

Районната избирателна комисия назначава подвижните секционни избирателни комисии – чл. 89, ал. 2 ИК. Назначаването на подвижните секционни избирателни

комисии става след провеждане на публични консултации с парламентарно представените и извънпарламентарните партии. Следователно както всяка секционна избирателна комисия подвижната секционна избирателна комисия е съставена от представители на различни политически партии с противоположни интереси в изборния процес, което предполага взаимен контрол в процеса на гласуване и преброяване на гласовете. Самата районна избирателна комисия е формирана по същия начин – след проведени консултации между парламентарно представените и извънпарламентарните партии – чл. 60, ал. 2 и чл. 61, ал. 3 – 9 ИК, което би следвало да е още една гаранция за недопускане на злоупотреба при създаване на избирателни секции за гласуване с подвижна избирателна кутия.

По отношение на гласуването с подвижна избирателна кутия Съдът с оглед на събраните по делото писмени доказателства установи следното:

Общият брой на назначените подвижни избирателни секции в страната е 324, разпределени, както следва: 01 Благоевградски изборен район – 21; 02 Бургаски изборен район – 7; 03 Варненски изборен район – 11; 04 Великотърновски изборен район – 6; 05 Видински изборен район – 16; 06 Врачански изборен район – 29; 07 Габровски изборен район – 3; 08 Добрички изборен район – 2; 09 Кърджалийски изборен район – 40; 10 Кюстендилски изборен район – 7; 11 Ловешки изборен район – 4; 12 Монтана изборен район – 16; 13 Пазарджишки изборен район – 7; 14 Пернишки изборен район – 5; 15 Плевенски изборен район – 15; 16 Пловдив изборен район – 3; 17 Пловдивски изборен район – 11; 18 Разградски изборен район – 30; 19 Русенски изборен район – 7; 20 Силистренски изборен район – 10; 21 Сливенски изборен район – 1; 22 Смолянски изборен район – 6; 23 София изборен район – 5; 24 София изборен район – 4; 25 София изборен район – 3; 26 Софийски изборен район – 6; 27 Старозагорски изборен район – 10; 28 Търговищки изборен район – 8; 29 Хасковски изборен район – 11; 30 Шуменски изборен район – 16; 31 Ямболски изборен район – 4.

От проверените от Съда изборни книжа на 1768 избирателни секции с подвижни избирателни кутии е гласувано в 70, разпределени, както следва:

В 01 Благоевградски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 10 секции: в секция 014200026 – 172 избиратели, в секция 014200024 – 146; в секция 015300015 – 138; в секция 014200023 – 88; в секция 015300016 – 87; в секция 010200018 – 83; в секция 014400027 – 47; в секция 013700028 – 41; в секция 014400029 – 35; в секция 013300089 – 18.

В 03 Варненски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 1 секция: 031300030 – 21 избиратели.

В 05 Видински изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 1 секция: 050600014 – 33 избиратели.

В 09 Кърджалийски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 27 секции: в секция 090200050 – 95 избиратели; в секция 093500039 – 93; в секция 092100058 – 91; в секция 092100060 – 86; в секция 092100061 – 73; в секция 090200056 – 69; в секция 091400078 – 68; в секция 90200051 – 64; в секция 093500040 – 48; в секция 091400080 – 47; в секция 090200054 – 46; в секция 091500085 – 45; в секция 093500041 – 45; в секция 092100062 – 43; в секция 090200058 – 41; в секция 091500082 – 40; в секция

091500086 – 40; в секция 090200052 – 36; в секция 090800045 – 36; в секция 091400077 – 36; в секция 091500083 – 35; в секция 090200055 – 32; в секция 091600163 – 32; в секция 090200057 – 30; в секция 091500081 – 28; в секция 091500084 – 27; в секция 090200053 – 26.

В 10 Кюстендилски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 1 секция: 104100010 – 20 избиратели.

В 12 Монтана изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 3 секции: в секция 120700013 – 32 избиратели; в секция 120700016 – 22; в секция 121400014 – 15.

В 13 Пазарджишки изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: в секция 133900006 – 271 избиратели; в секция 130300010 – 41.

В 14 Пернишки изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: в секция 141000022 – 16 избиратели; в секция 143200052 – 11.

В 18 Разградски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 14 секции: в секция 182900025 – 98 избиратели; в секция 183600010 – 97; в секция 181100015 – 77; в секция 182900019 – 42; в секция 18360011 – 41; в секция 182900018 – 35; в секция 182900024 – 31; в секция 182900022 – 28; в секция 182900017 – 20; в секция 182900020 – 19; в секция 181600038 – 16; в секция 182900021 – 16; в секция 181700021 – 15; в секция 182900023 – 15;.

В 19 Русенски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: в секция 190500022 – 85 избиратели; в секция 190500023 – 85.

В 20 Силистренски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: в секция 200700326 – 133 избиратели; в секция 203200614 – 9.

В 22 Смолянски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 3 секции: в секция 221600035 – 77 избиратели; в 220500009 – 30; в секция 220200016 – 19.

В 26 Софийски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: в секция 265900008 – 40 избиратели; в секция 262500020 – 28.

В 27 Старозагорски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 1 секция: 272400023 – 17 избиратели.

В 28 Търговищки изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 4 секции: в секция 282300012 – 53 избиратели; в секция 282200055 – 26; в секция 282200056 – 24; в секция 282200054 – 18.

В 29 Хасковски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 3 секции: в секция 293400151 – 57 избиратели; в секция 293000030 – 36; в секция 291100027 – 28.

В 30 Шуменски изборен район с подвижна избирателна кутия са гласували в 2 секции: 301000021 – 152 избиратели; в секция 300700016 – 124.

Така установените от Съда резултати от гласуването с подвижна избирателна кутия в някои от секциите действително поставят въпроса за обективната възможност

избирателите да упражнят своето активно избирателно право в съответствие с конституционните принципи за равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Поставят и въпроса за свободата при упражняване на това право. Конституционният съд е имал възможност да посочи, че „разглеждането на избирателното право изолирано от останалите конституционно закрепени политически права като свободата на мисълта и убежденията и свободата на словото и на мнението води до негативен резултат“, както и че „[т]ясната връзка между избирателното право с посочените политически права предопределя необходимостта от съблюдаване и на изискването за свобода на изборите“ (Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.).

Гласуването с подвижна избирателна кутия е изключение и като такова трябва да се използва единствено тогава, когато действително са налице предпоставките за това. Законодателят чрез състава на подвижната секционна избирателна комисия – определен след консултации с парламентарно представените и извънпарламентарните партии – е създал по принцип гаранция срещу възможността за злоупотреба при упражняването на активното избирателно право с подвижна избирателна кутия. По делото няма ангажирани доказателства за изразено по установения законов ред несъгласие на представителите на различни политически партии, участващи в тези комисии, с начина на произвеждане на изборите или с начина на отчитане на изборния резултат. Единствено в протокола на секционната избирателна комисия в секция 133900006, която е провела с подвижна избирателна кутия гласуване на 271 избиратели, има вписване за „1 бр. възражение от представители на политическа партия […]“, но за какво е възражението, възражението има ли характер на жалба, която да е разгледана от компетентния орган, и какъв е резултатът от това по делото не са ангажирани доказателства, независимо, че възражението е от представител на политическа партия, народни представители от която са сезирали Съда с искане за установяване на незаконност на изборите. По делото няма ангажирани и доказателства за оспорване на актовете за създаване на избирателните секции за гласуване с подвижна избирателна кутия, включително и относно тези, при които е извършено гласуване от 271, от 172, от 138 или от 98 избиратели (например не е оспорено Решение № 118-НС от 18.10.2024 г. на Районната избирателна комисия – Пазарджик, за определяне на територията на общините в 13 Пазарджишки изборен район на подвижни секционни избирателни комисии за гласуване с подвижна избирателна кутия).

Каквито и съмнения да са възможни за обективната възможност в рамките на изборния ден – от 7:00 до 20:00 ч. съгласно чл. 220, ал. 1 ИК, 271 или 172-ма избиратели да упражнят активното си избирателно право с подвижна избирателна кутия при спазване на конституционните принципи, това самї по себе си не е основание вотът на всички тези 271 или 172-ма избиратели да бъде признат за недействителен. Съдът, за да признае даден вот за недействителен, се основава на доказателства, въз основа на които може да направи обоснован извод за нарушение, което води до недействителност на подадения вот, а не на съмнения и предположения. Фактът, че 95,2 % от подадените с подвижната избирателна кутия 271 гласа са за една партия или че 97,7 % от подадените с подвижната избирателна кутия 172 гласа са също за една партия, също не е сам по себе си доказателство, установяващо невалидност на всички гласове, подадени с подвижна избирателна кутия. Гласът на всеки избирател е равен и таен и Съдът не може да установи кой от тези 271 или 172-ма избиратели е упражнил активното си избирателно право по начин, който дава основание гласът му да се приеме за недействителен поради

нарушаване на принципите, при които това право се упражнява, за да се приеме, че установеният в тези избирателни секции изборен резултат не съответства на изразената чрез гласуване воля на избирателите (Решение № 2 от 2010 г. по к.д. № 10/2009 г.; Решение № 13 от 2013 г. по к.д. № 14/2013 г.).

Преграда за злоупотреба с възможността да се гласува с подвижна избирателна кутия е секционната избирателна комисия, която, както беше посочено по-горе, е съставена от членове, посочени от различни политически партии с противоположни интереси в изборния процес, поради което в процеса на гласуване и преброяване на гласовете между тях би следвало да има взаимен контрол, който гарантира упражняването на активното избирателно право на всеки избирател съобразно конституционните изисквания. Обратното е отказ на участващите политически партии от осъществяване на конституционното им предназначение – да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите и да допринасят за реализиране на принципа на политическия плурализъм в политическия живот на страната – чл. 11, ал. 1 и 4 от Конституцията.

По изложените съображения Съдът намира, че макар по отношение на някои от гласуванията с подвижна избирателна кутия да са налице съмнения за обективната възможност регистрираният брой гласували избиратели да са упражнили активното си избирателно право в съответствие с конституционно установените му характеристики, този факт сам по себе си не е достатъчен, за да се признае за недействителен гласът на всички избиратели, гласували със съответната подвижна избирателна кутия. Тайната на вота не позволява на Съда да приеме за недействителни част от подадените гласове.

При контрола за законност на изборите, извършван от Конституционния съд, както бе посочено по-горе, не всички нарушения са възможни за доказване. Нарушения като тези за гласуване с подвижна избирателна кутия трябва да бъдат установявани в периода на подготовката на изборите, за което в Изборния кодекс са установени правни средства, или при самото упражняване на правото на глас, за да могат да се отстранят правните последици от нарушението – да се приеме за недействителен подаденият вот. Това разбиране Конституционният съд е приложил в практиката си и не намира основание да се отклони от него (Решение № 2 от 2010 г. по к.д. № 10/2009 г.). Своевременното използване на съществуващите законови средства за контрол в рамките на изборния процес създава среда за законосъобразно протичане на изборите и по този начин за гарантиране упражняването на активното избирателно право на всеки гражданин съобразно конституционно установеното.

3. По доводите за нарушения във връзка със състава на секционните избирателни комисии

Секционните избирателни комисии са ядрото на изборната администрация. Именно секционните избирателни комисии са тези, от които в най-голяма степен зависи свободното и спокойно упражняване на активното избирателно право и правилното и прозрачно отчитане на всеки глас, което е гаранция за доверието в изборния процес и зачитането на постигнатия чрез изборите резултат. Това изисква членовете на секционните избирателни комисии да са независими и безпристрастни при изпълнение на възложените им задачи.

Законодателят не е поставил специални изисквания към лицата, които могат да бъдат назначени за членове на секционна избирателна комисия. Единствените изисквания са да имат право да гласуват за съответния вид избор, т.е. да са български граждани с право на глас, и да владеят български език – чл. 95 ИК. Отчитайки значението и отговорността на членовете на секционната избирателна комисия и необходимостта да се запознаят с правомощията и да организират дейността си, законодателят е приел, че те следва да бъдат назначени не по-късно от 25 дни преди изборния ден. Този срок според законодателя позволява на назначените членове на секционни комисии да се подготвят за изпълнение на дейността, като преминат и осъществявано от районните избирателни комисии обучение.

Законодателят е уредил подробно процедурата по провеждане на консултации между парламентарно представените и извънпарламентарните партии за определяне на състава на секционните избирателни комисии – чл. 91 ИК, за да гарантира представителството им. Но фактът, че политическите партии предлагат членовете на секционните избирателни комисии, не освобождава вече назначените членове от задължението за независимост и безпристрастност при изпълнение на възложената им задача, защото, бидейки назначени за членове на секционна избирателна комисия, те приемат да изпълняват възложена им от закона публична власт. Поради това и секционната избирателна комисия притежава характеристики на държавен орган – има определени от закона правомощия, при изпълнението на които издава правни актове. По силата на изрична законова разпоредба (чл. 93, ал. 2 ИК) при изпълнение на правомощията си членовете на секционните избирателни комисии са длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс, а социалното и здравното им осигуряване е за сметка на държавния бюджет.

Конституционният съд, макар и по повод на членовете на Централната избирателна комисия, е имал повод да посочи, че „[в]ъзможността за отзоваване по всяко време на член на ЦИК от политическата сила, която го е предложила, поставя този член в несигурност и зависимост от партийната централа. Мандатът на член на ЦИК не е от политическа сила, която го е предложила; мандатът му е като член на независим централен орган с отговорни публични функции. Заслужава да се подчертае, че след като членовете на ЦИК веднъж са назначени в състава й, те се откъсват от зависимостта на своите партийни предложители и се превръщат в членове на независим и неутрален централен орган, който е отговорен за цялостното произвеждане на изборите“ (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г.).

Макар секционната избирателна комисия да не е „централен орган, който е отговорен за цялостното произвеждане на изборите“, тя е именно органът, който е отговорен за произвеждането на изборите в рамките на избирателната секция. Поради това приетото от Съда за Централната избирателна комисия е относимо и за секционната избирателна комисия. Именно секционните избирателни комисии в своята съвкупност (12 920 в оспорените избори) са тези органи, които са отговорни да гарантират упражняването на активното избирателно право на всеки български гражданин по начин, който най-вярно преобразува волеизявлението на всеки гражданин в публична власт.

Законодателят обаче не е уредил по ясен и подробен начин основанията, при които вече назначените членове на секционна избирателна комисия могат да бъдат заменяни.

В чл. 72 ИК, определяйки правомощията на районната избирателна комисия, законодателят в т. 5 на ал. 1 е посочил, че районната избирателна комисия освобождава членове на секционните избирателни комисии в съответния изборен район в страната в две хипотези: 1) при нарушения на изборното законодателство (на кодекса, на решенията на Централната избирателна комисия и на решенията на районната избирателна комисия), и 2) при наличие на обстоятелство по чл. 51, ал. 2 ИК. В чл. 51, ал. 2 ИК са уредени основанията за прекратяване на пълномощията на член на Централната избирателна комисия и те са: 1) подаване на оставка; 2) влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода; 3) поставяне под запрещение; 4) трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си повече от 6 месеца; 5) несъвместимост; 6) неучастие по неуважителни причини в три поредни или в общо пет заседания през годината, установено по ред, определен от комисията; 7) влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм., ДВ, бр. 7 от 2018 г.); 8) смърт.

Несъответствието на тези основания за освобождаване на член на Централната избирателна комисия с правния статус на члена на секционна избирателна комисия, с продължителността на изпълняваната от него публична власт и дори с житейските ситуации, които могат да наложат смяната му, е лесно установимо. Но този факт сам по себе си не е причина районните и Централната избирателна комисия да разрешават по всяко време смени на членове на секционни избирателни комисии по искане на партиите, които са предложили съответните членове, без наличието на каквото и да било основание. Още по-недопустимо е тези органи да нямат еднаква практика по приложимостта на чл. 72, ал. 1, т. 5 ИК.

Конституционният съд не може да извърши контрол за законосъобразност на решенията на Централната и на районните избирателни комисии, с които са осъществени смени на членове на секционни избирателни комисии, защото това са влезли в сила административни актове, които са могли да бъдат предмет на съдебен контрол и чиито правни последици отдавна са осъществени. Но многобройността на извършените смени е симптоматична за съществуващ проблем в организацията на изборния процес, който има потенциала да окаже отрицателно въздействие върху изборния резултат.

Анализът на предоставените от Централната избирателна комисия писмени доказателства сочи, че районните избирателни комисии са извършвали смени на членове на секционните избирателни комисии само въз основа на искане на политическите партии, които са предложили съответните членове. В решенията липсват фактически и правни основания за извършената смяна. Посочването от районните избирателни комисии като правно основание за извършените смени на разпоредбите на чл. 72, ал. 1, т. 4 или 5 или на чл. 89 ИК не е посочване на правно основание за смяната, защото тези разпоредби установяват правомощие на освобождаващия орган, а не са основание за освобождаването. Липсват и доказателства за основанието, на което се извършва смяната.

От всички извършени в периода 21 – 26.10.2024 г. 10 479 смени, за които по делото има доказателства, само в 22 решения като основание е посочено здравословно състояние на освобождавания член на секционна комисия, за 19 е посочена фактическа невъзможност за участие, за 66 смени в изборния ден е посочено като правно основание

чл. 229, ал. 2, 3 и 4 ИК – неявяване в изборния ден, за 13 е посочен чл. 62, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (поправка на очевидна фактическа грешка). За всички останали смени соченото от районните избирателни комисии основание е чл. 72, ал. 1, т. 4 и 5 и/или чл. 89 ИК. Районната избирателна комисия в 15 Плевенски изборен район се е позовала и на чл. 105 ИК, което е правното основание за промени в секционните избирателни комисии в избирателните секции извън страната. Факт, който е дал основание на вносителя на искането по к.д. № 34/2024 г. да твърди, че това е превърнало секционните избирателни комисии в 15 Плевенски изборен район в секционни избирателни комисии извън страната. Посочването на чл. 105 ИК като основание за освобождаване на член на секционна избирателна комисия не променя правния статус на тази комисия, но е илюстрация за нивото на компетентност на съответния орган.

Прегледът на основанията за смяна на членове на секционни избирателни комисии показва реален проблем при организирането на изборния процес. Голяма част от осъществените смени най-вероятно са резултат на настъпилото в периода на подготовката на изборите разцепление в една от политическите партии, участник в изборите, но това само допринася за по-яркото открояване на съществуващ законодателен пропуск, позволяващ на политическите партии да извършват по всяко време, без каквато и да е обосновка, смени в състава на избирателните секции, което превръща членовете им в пряко зависими от партийните предложители и не допринася за доверието в изборната администрация, а чрез нея – и в самия изборен процес.

От проверката на предоставените от Централната избирателна комисия писмени доказателства е видно, че в периода 21 – 26.10.2024 г. най-голям е броят на смените в състава на секционните избирателни комисии в 27 Старозагорски изборен район – 1524, или близо 37 % от членовете на секционните комисии са били заменени. В 01 Благоевградски изборен район на 21.10.2024 г. са били сменени 317 членове на секционни избирателни комисии, на 22.10.2024 г. – 108, на 23.10.2024 г. – 204, на 24.10.2024 г. – 66, на 25.10.2024 г. – 156, на 26.10.2024 г. – 30 членове, т.е. за шестте дни преди изборите са сменени 881 членове, или 19 % от състава на секционните избирателни комисии. В 09 Кърджалийски изборен район в периода 21 – 26.10.2024 г. са направени 534 смени – 12, 6 % от състава на секционните избирателни комисии, като в периода 14 – 20.10.2024 г. са извършени други 606 смени. Над 10 % от състава на секционните избирателни комисии е сменен в 29 Хасковски и в 30 Шуменски изборен район. Не по-различен е резултатът и в други изборни райони за периода 21 – 27.10.2024 г.

Множеството смени на членове на секционни избирателни комисии, особено в дните 21 – 26.10.2024 г., станаха публично достояние, бяха широко отразени в медиите и създадоха обществена среда преди изборите, която не допринася за доверието в изборния процес и не мотивира гражданите да упражнят активното си избирателно право. При това проблеми с масова смяна на членове на секционни избирателни комисии имаше и при изборите за народни представители от 9.06.2024 г. – само четири месеца по-рано, но този факт не е мотивирал нито законодателя, нито Централната избирателна комисия да вземат своевременно необходимите мерки за прекратяване на необоснованите и многобройни смени на членовете на секционните избирателни комисии, независимо от извода от предходните избори, направен от самата Централна избирателна комисия, че именно масовите смени на членове на секционните избирателни

комисии са основната причина за многото сгрешени секционни протоколи. В подкрепа на извода, че множеството необосновани смени на членове на секционните избирателни комисии се отразяват отрицателно на качеството на работата на изборната администрация е и Решение № 3971-НС от 30.10.2024 г. на Централната избирателна комисия за одобряване на анализа на несъответствията, от което е видно, че в 1272 протокола на секционни избирателни комисии е установено едно или друго несъответствие на вписаните данни, което значи в 9,86 % от протоколите, като броят на разликите е 3829, или средно по три несъответствия на всеки един от тези 1272 протокола. Потвърждение изводът намира и в изложеното по-долу относно допуснатите от секционните избирателни комисии нарушения при съставянето на протоколите и съхранението на изборните книжа.

Създалата се ситуация със секционните избирателни комисии наложи Централната избирателна комисия на 26.10.2024 г. в заседанието си от 13:00 ч. да приеме указание до районните избирателни комисии за преустановяване на приемането на решения, с които се извършват замени в съставите на секционните избирателни комисии по предложение на политически партии и коалиции, като замени може да бъдат извършвани единствено при наличие на съответната хипотеза на чл. 91, ал. 5 във връзка с чл. 51, ал. 2 ИК. Това закъсняло указание не може да отстрани правните последици от извършените многобройни замени – участието в секционните избирателни комисии на лица, които не са преминали обучение и не са запознати в необходимата степен и по необходимия начин със законовите изисквания за произвеждане на избори. Задължение на държавата е да гарантира, че лицата, които осъществяват изборите – при това точно тези, които са призвани да гарантират свободния и честен вот на всеки гражданин – са надлежно обучени и достатъчно компетентни, защото точно те градят доверието в изборния процес.

Допуснатите множество необосновани смени на членове на секционни избирателни комисии накърняват доверието в изборния процес.

4. По доводите за нарушения при съставянето на протоколите на секционните избирателни комисии и при съхранението на изборните книжа

Вносителите на исканията по к.д. № 34/2024 г., по к.д. № 35/2024 г. и по к.д. № 36/2024 г. считат изборния резултат за незаконен и поради нарушения при съставянето на протоколите на секционни избирателни комисии. Протоколите на секционните избирателни комисии, заедно с бюлетините, са единствените, установени от закона материални носители на волята на гражданите, изразена чрез гласуване. Съгласно чл. 273, ал. 1 ИК секционната избирателна комисия установява резултатите от гласуването с хартиени бюлетини и с бюлетините от машинното гласуване и съставя протокол. Протоколът на секционната избирателна комисия е в три идентични екземпляра, изработен е от трипластова индигирана хартия и е защитен с полиграфическа защита. Това гарантира идентичност на информацията и възможност за сравнимост на вписаните данни.

Законодателят е предвидил конкретни изисквания към начина на попълване на протокола от секционната избирателна комисия – подписва се от всички членове на секционната избирателна комисия, поправки в него се правят преди обявяване на резултатите от гласуването, поправката се подписва от всички членове на комисията, а

отстрани се пише „поправка“ (чл. 282, ал. 1, 2 и 3 ИК). Копие от подписания протокол се предоставя на лицата по чл. 283 ИК. Предаването на екземпляра за районната и за Централната избирателна комисия става от лицата по чл. 285, ал. 1 ИК.

Тези законови изисквания са гаранция, че отразеното в протокола е съответно на установения от секционната избирателна комисия резултат от гласуването в съответната секция и няма да бъде обект на неправомерни промени.

С оглед на доводите на част от вносителите една от задачите на експертизата, която извърши проверка на изборните книжа в 1768 избирателни секции, беше да провери съставен ли е протоколът на секционната избирателна комисия по чл. 273 ИК в съответствие с изискванията на чл. 274, ал. 3 ИК. Експертите не установиха протоколи по чл. 274, ал. 1 ИК, които да заместят сгрешения протокол по чл. 273 ИК, но доколкото изискванията за поправяне на допусната грешка в сгрешения протокол и в протокола по чл. 273, ал. 1 ИК, установени в чл. 274, ал. 3 и в чл. 282, ал. 2 ИК, са идентични, при извършената проверка на изборните книжа на проверяваните секции изследваха спазването на изискването за поправка в протокола чрез подписването на поправката от всички членове на комисията и вписване на думата „поправка“. Проверката обхваща отразеното в протокола без преференциалния вот.

Установеното от експертите дава основание да се направи извод, че в значителната си част протоколите на секционните избирателни комисии са изготвени в съответствие с изискванията на чл. 282, ал. 2 ИК. Така в изборни райони, като 04 Великотърновски, 05 Видински, 07 Габровски, 08 Добрички, 11 Ловешки, 14 Пернишки, 22 Смолянски, експертите не установиха нарушение на законовите изисквания за извършване на поправки в протокола на проверяваните избирателни секции. В изборни райони, като 10 Кюстендилски, 12 Монтана, 24 София, 25 София, експертизата установи по един протокол в отклонение от изискванията. В 02 Бургаски изборен район несъответствие с изискванията е установено за 6 протокола, а за 03 Варненски изборен район – за 8 протокола. В райони, като 17 Пловдивски, 18 Разградски, 28 Търговищки, 29 Хасковски, 30 Шуменски, 31 Ямболски, процентът на протоколите с установено неспазване на изискванията на закона е между 13 % и 20 % от проверените протоколи.

Не такъв обаче е резултатът за проверяваните избирателни секции в другите изборни райони.

За 13 Пазарджишки изборен район процентът на несъответните на законовите изисквания протоколи е 24 %, за 01 Благоевградски изборен район и за 15 Плевенски изборен район – близо 30 %, за 16 Пловдивски изборен район и за 20 Силистренски изборен район – близо 32 %, а за 23 София изборен район – 35 %.

В 21 Сливенски изборен район от проверени изборни книжа на 20 секции в 8, т.е. в 40 %, експертизата установи поправки в протокола без подписи или само с три подписа. В 09 Кърджалийски изборен район от проверените изборни книжа на 119 избирателни секции експертизата установи в 49 протокола, т.е. 41,2 %, нарушение на законовото изискване за подписване на поправките от всички членове на секционната избирателна комисия. В 19 Русенски изборен район от проверените изборни книжа на 68 избирателни секции при 31 протокола, т.е. 45,6 %, експертизата установи поправки с три подписа или без подписи. В 27 Старозагорски изборен район от проверените 73 протокола в 33

експертизата установи нарушение на чл. 282, ал. 3 ИК – поправки без или с един, или с два подписа, което е 45,2 % от проверените протоколи.

При преценката на установените факти за съответствието на протоколите на секционните избирателни комисии, предмет на проверката на Съда, с изискванията на закона следва да се отчита и фактът, че съгласно разпоредбата на чл. 287, ал. 5 ИК, когато районната избирателна комисия установи очевидни фактически грешки в протокола, те се отбелязват в него и се подписват от членовете на секционната избирателна комисия по чл. 285, ал. 1 ИК, т.е. от „трите приносители“, което значи с три подписа. Неспазването от секционната избирателна комисия на изискването на чл. 282, ал. 2 ИК за поправка на протокола с подписите на всички членове на комисията не дава възможност да се разграничат поправките, извършени до обявяването на изборния резултат от секционната избирателна комисия, от поправките, извършени при предаване на протокола на районната избирателна комисия. Яснотата относно момента на извършените поправки в протокола на секционната избирателна комисия има важно значение за прозрачността в нейната работа и за доверието в установения от нея резултат.

Съдът с оглед на обхвата на извършената проверка на протоколи на секционни избирателни комисии, при отчитане на факта, че за тези секционни избирателни комисии експертизата извърши проверка на хартиените бюлетини и на бюлетините от машинно гласуване и на отразяването на резултата в секционния протокол, което значи отстраняване на ефекта от евентуално допуснати грешки при извършените поправки, както и при отчитане на необходимостта контролът за законност на оспорените избори да приключи в разумно кратък срок, не извърши преценка колко от направените поправки с три подписа са съответни на изискването на чл. 287, ал. 5 ИК – поправките на протокола да са на очевидни фактически грешки.

При представяне на експертизата експертите бяха единодушни, че изключително рядко в протоколите на секционни избирателни комисии, в които има извършвана поправка, са установили спазване на законовото изискване за вписване на думата „поправка“. Неспазването на това изискване не прави протокола недействителен, но то е законово установен начин за ясно означаване на момента на извършената поправка – преди обявяване на изборния резултат, поради което спазването му има значение за прозрачността и доверието в изготвения от комисията протокол, удостоверяващ изборния резултат.

Експертите също така информираха Съда за установеното от тях при извършената проверка на изборните книжа относно спазването от секционните избирателни комисии на чл. 284 ИК и на Методическите указания на Централната избирателна комисия за опаковането на бюлетините и другите изборни книжа. Експертите са констатирали, че в значителната си част секционните избирателни комисии са спазили изискванията на закона и Методическите указания. Установени от тях нарушения на изискванията относно наличието, опаковането и съхранението на изборните книжа на някои от проверените избирателни секции са: липса на залепваща хартиена лента с подписите на членовете и с печата на секционната избирателна комисия (секции от 03 Варненски изборен район, 06 Врачански изборен район, 23 София изборен район, 24 София изборен район, 30 Шуменски изборен район); липса на финалния отчет от машинното гласуване (секции от 19 Русенски изборен район, 20 Силистренски изборен район, 21 Сливенски

изборен район, 24 София изборен район, 29 Хасковски изборен район); липса на кочани от бюлетините; неправилно пакетиране на бюлетините и дори непакетиране.

В сериозно отклонение от установеното общо добро състояние на изборните книжа е състоянието на изборните книжа в 01 Благоевградски изборен район, които в огромната си част не бяха съобразени с изискванията на чл. 284 ИК и на Методическите указания на Централната избирателна комисия.

Неспазването на изискванията на чл. 284 ИК и на Методическите указания на Централната избирателна комисия за наличието, опаковане и съхранението на бюлетините и другите изборни книжа и за предаването им на общинската администрация, както и начинът на съхранение на изборните книжа от общинската администрация, макар и да изглеждат пряко неотносими към изборния резултат, са от важно значение за осъществявания контрол на изборния процес. Настоящото производство илюстрира това по неоспорим начин.

Сравнението на изборните райони, в които са направени най-много смени в състава на секционните избирателни комисии в седмицата преди изборите, с изборните райони, в които е установено най-голямо количество протоколи, които не съответстват на изискванията на чл. 282, ал. 2 ИК, съответно на чл. 274, ал. 3 ИК, и най-често не са спазени Методическите указания на Централната избирателна комисия относно опаковането и съхранението на бюлетините и другите изборни книжа, показва ясно връзката между двата факта.

Установеното относно спазването от секционните избирателни комисии, предмет на проверката на Съда, на законовото изискване за извършване на поправка в протокола с подписа на всички членове на комисията и изписване на думата „поправка“ не е факт, който влияе на установения от Съда изборен резултат поради извършената проверка и на бюлетините. Но спазването на тези законови изисквания има своето значение за прозрачността и доверието в изборния процес. Наред с възможността копие от подписания от членовете на секционната избирателна комисия протокол да бъде предоставено на лицата по чл. 283 ИК преди предаването му на районната избирателна комисия, изискванията за удостоверяване на поправки в протокола с подписите на всички членове на комисията е средство за взаимен контрол и гаранция за обективност в дейността на секционната избирателна комисия. Тези нарушения, макар и да нямат пряко значение за изборния резултат, имат своето значение за прозрачността и доверието в изборния процес.

5. По доводите за нарушения на чл. 272 ИК

Един от основните доводи на всички вносители по образуваните конституционни дела за установяване на незаконност на изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., са допуснати от секционните избирателни комисии нарушения на чл. 272 ИК. Разпоредбата на чл. 272 ИК урежда правото на лица, които не са членове на секционната избирателна комисия, да присъстват в изборното помещение при отваряне на избирателните кутии и при установяване на резултатите от гласуването. Секционната избирателна комисия е длъжна да осигури на посочените в чл. 272 ИК лица пряка видимост, включително чрез „видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване на изискванията за защита на личните данни при преброяване на гласовете“.

Видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване на изискванията за защита на личните данни при преброяване на гласовете е въведено от законодателя със Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс – обн., ДВ, бр. 36 от 2021 г. Със същия закон е създадена и нова т. 34 на чл. 57, ал. 1, чрез която се установява правомощие на Централната избирателна комисия да „определя условията и реда за видеонаблюдението на преброяването на гласовете в секционните избирателни комисии“. Със Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс – обн., ДВ, бр. 104 от 2022 г., е изменена редакцията на чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК, като правомощието на Централната избирателна комисия е да „определя условията и реда за видеонаблюдението в реално време и видеозаснемане след обявяване края на изборния ден в секционните избирателни комисии при преброяването на гласовете и съставянето на протокола, при спазване на изискванията за защита на личните данни“. Това изменение на чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК законодателят не е синхронизирал с разпоредбата на чл. 272 ИК, поради което понастоящем в кодекса съществуват едновременно „видеозаснемане или видеоизлъчване“ и „видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане“.

Основният мотив на законодателя за приемане на изменението на чл. 272 ИК през 2021 г. е, че „[ч]увствителността на всички участници в изборите към точното преброяване на гласовете и решенията на ЦИК налагат създаване на механизми за осигуряване на прозрачност чрез реална пряка видимост при преброяването на гласовете, включително чрез видеозаснемане или видеоизлъчване. Мотивите са продиктувани от прилаганата през годините практика да се злоупотребява с израза „пряка видимост“ […] Смисълът на изискването за осигуряване на пряка видимост е лицата да са на такова разстояние, което да им позволи с просто око да наблюдават (т.е. физически да виждат) преброяването на всяка бюлетина и определянето на всеки глас като действителен или недействителен. Това изискване създава гаранция за публичен и прозрачен изборен процес, предвид липсата на онлайн заседания на работата на секционните избирателни комисии.“

Видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането в секционните избирателни комисии след обявяване на края на изборния ден при преброяването на гласовете и съставянето на протокола нямат отношение към действителността/недействителността на гласа на избирателя – осъществяването му не е включено в изискванията на чл. 282, ал. 2 ИК, а неосъществяването – в тези на чл. 282, ал. 3 ИК. Поради това неизпълнението от секционната избирателна комисия на задължението по чл. 272 ИК или изпълнението му по начин, който не постига неговата цел – да осигури пряка видимост при преброяването на гласовете, самї по себе си не е основание за незачитане на изборния резултат.

Липсата на законово установени преки правни последици от неосъществяването на видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане от избирателните секции след обявяване на края на изборния ден при преброяването на гласовете и съставянето на протокол не го лишава от значение за изборния процес. Именно липсата и несъответното на законовата цел видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане в определени избирателни секции, които непосредствено след оспорените избори станаха публично известни, създадоха обществено недоволство и породиха съмнения за честността на извършеното преброяване на подадените гласове в тези избирателни секции. В същото

време именно благодарение на осъщественото видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане за обществеността станаха достояние неправилни преброявания на действителни гласове за определени партии и в частност за политическа партия „Величие“, което се превърна и в главен мотив за оспорване на изборите.

От получената от Централната избирателна комисия информация е видно, че в 43 секционни избирателни комисии – 20 в 09 Кърджалийски изборен район, 7 в 01 Благоевградски изборен район, 3 в 26 Софийски изборен район, по 1 в 02 Бургаски, 05 Видински, 12 Монтана, 13 Пазарджишки, 14 Пернишки, 16 Пловдив, 18 Разградски, 19 Русенски, 20 Силистренски, 24 София, 28 Търговищки, 29 Хасковски и 31 Ямболски изборен район – видеонаблюдение в реално време и видеоизлъчване не е осъществено, защото устройствата не са били включени или не са били активирани. Това значи, че причината за липсващото видеонаблюдение и видеозаснемане в тези секции е субективна – дължи се на действията на членовете на секционната избирателна комисия.

Изборните книжа на всички тези избирателни секции бяха предмет на проверка от Съда, при която се установи следното:

В 09 Кърджалийски изборен район, в секция 090200013, един недействителен глас от хартиени бюлетини е вписан като действителен за една кандидатска листа. В секция 090800010 два от вписаните като действителни гласа „не подкрепям никого“ от бюлетините от машинно гласуване са дефектни бюлетини, защото от отпечатаната бюлетина не може да се установи вотът на избирателя. В секция 090800032 три недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа. В секция 091600105 четири недействителни гласа от хартиени бюлетини са вписани като действителни за две политически партии – съответно три гласа и един глас. В секция 091600140 един недействителен глас от хартиена бюлетина е вписан като действителен за една кандидатска листа. В секция 093500025 един недействителен глас е вписан като действителен за една кандидатска листа. При останалите 13 секции от 09 Кърджалийски изборен район не се установи различие с вписаното в протокола, а 1 секция не е предмет на експертизата.

В 4 от 7-те избирателни секции в 01 Благоевградски изборен район не е налице различие с вписаното от секционната избирателна комисия. В секция 014200006 два действителни гласа „не подкрепям никого“ от хартиени бюлетини са недействителни гласове. В секция 014200009 един действителен глас за една кандидатска листа е недействителен. В секция 014200014 петнадесет недействителни гласа от хартиени бюлетини са вписани като действителни за две кандидатски листи – съответно четиринадесет гласа и един глас, и са установени 2 бюлетини от машинно гласуване по-малко от вписаните в протокола.

В секция 123600007, 12 Монтана изборен район, един недействителен глас от хартиени бюлетини е вписан като действителен за кандидатска листа. В секция 182600050, 18 Разградски изборен район, два недействителни гласа от хартиени бюлетини са вписани като действителни за две кандидатски листи и 1 бюлетина от машинно гласуване не е броена. В секция 192700069, 19 Русенски изборен район, един глас, вписан като недействителен, е действителен за конкретна кандидатска листа, и 1 бюлетина от машинно гласуване не е броена. В секция 263900055, 26 Софийски изборен район, два недействителни гласа от хартиени бюлетини са вписани като действителни за

две кандидатски листи. В секция 292800033, 29 Хасковски изборен район, един действителен глас „не подкрепям никого“ от хартиени бюлетини е вписан като недействителен и един действителен глас „не подкрепям никого“ от хартиени бюлетини е вписан като действителен глас за кандидатска листа.

В секциите от 02 Бургаски изборен район, 05 Видински изборен район, 13 Пазарджишки изборен район, 14 Пернишки изборен район, 16 Пловдив изборен район, 20 Силистренски изборен район, 24 София изборен район, 2 от секциите от 26 Софийски изборен район, 28 Търговищки изборен район, 31 Ямболски изборен район не е налице разлика с вписаното в протокола от секционната избирателна комисия.

От представените от Централната избирателна комисия писмени доказателства е видно, че в 5 избирателни секции е констатиран дефект в устройството за видеоизлъчване, а в други 5 – грешка при провизирането на устройството за видеоизлъчване.

Законовата уредба на видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането, както и установеното при проверката на изборните книжа в избирателните секции, в които по причина на членовете на секционната избирателна комисия видеонаблюдението в реално време и видеозаснемане не е осъществено, не дава основание да се приемат за основателни доводите на вносителите за незаконност на изборния резултат в тези избирателни секции поради липса на видеонаблюдение. Същото се отнася и до доводите им за незаконност на изборния резултат от секционните избирателни комисии, които не са осъществили по изискуемия от закона начин видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането, като не са дали възможност за непрекъснато и пряко наблюдение на процеса на преброяване на гласовете и на съставяне на протокола на комисията. Що се отнася до съответствието на вписаното в протокола на тези секционни избирателни комисии с установеното от извършената от Съда проверка на изборните им книжа, то резултатът е намерил отражение в установеното за всяка избирателна секция и чрез това ще намери отражение в общия изборен резултат.

Изложеното не дава обаче основание да се приеме, че неизпълнението или неточното изпълнение на задължението на членовете на секционната избирателна комисия да осигурят видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден в секционната избирателна комисия при преброяването на гласовете и при съставянето на протокола не е значимо за изборния процес. От доводите на вносителите на исканията и по петте образувани дела е видно, че именно липсата или несъответното на законовото изискване видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане пораждат или засилват недоверието в изборния процес. Осъществяването на видеонаблюдението и видеозаснемането прави процеса на преброяване и на вписване на изборния резултат от съответната избирателна секция в протокола прозрачен и следователно пораждащ доверие. Видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането не е нито сложно, нито препятстващо или обременяващо дейността на членовете на секционната избирателна комисия действие, но то има огромния потенциал, когато е осъществено по начин, който съответства на изискването на закона, да направи изборния процес прозрачен и по този начин да повиши доверието в него.

Отчетливото недоверие на гражданите в изборния процес през последните години с оглед на избирателната активност прави видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането важен инструмент за ефективен публичен контрол на изборния процес в частта за преброяване на гласовете и отразяване на резултата. Поради това дотогава, докогато видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането не се осъществяват или не се осъществяват по начин, който да осигури възможност за наблюдение на преброяването на всяка бюлетина и определянето на всеки глас като действителен или недействителен, желанието за оспорване по всякакъв възможен начин на изборния резултат ще нараства, а това пряко влияе върху легитимността на избраната публична власт. Видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането прави преброяването на гласовете прозрачно, което пряко рефлектира върху легитимността на избраната представителна власт, поради което самите партии като участници в изборния процес би трябвало да имат интерес от неговото утвърждаване.

Отчитайки значението, което видеонаблюдението в реално време и видеозаснемането имат за утвърждаване на доверието в изборния процес, няма логично обяснение изменението на чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК, направено от законодателя със Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс – обн., ДВ, бр. 104 от 2022 г., съгласно което разпоредбата изключва от видеонаблюдението избирателните секции за гласуване с подвижна избирателна кутия, в лечебни заведения, в домове за стари хора и в други специализирани институции за предоставяне на социални услуги. Мотиви за приемане на разпоредбата законодателят няма. Предложението за изменение е направено от народни представители между първо и второ четене на законопроекта за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Фактът, че избирателната секция е за гласуване с подвижна избирателна кутия не значи, че тя няма определен с решението на районната избирателна комисия адрес и че не следва именно на този адрес да извърши дейността по отваряне на избирателната кутия и преброяване на гласовете. Фактът, че избирателната секция е в лечебно заведение, в дом за стари хора и в други специализирани институции за предоставяне на социални услуги не значи, че членовете на секционната избирателна комисия извършват дейността по отваряне на избирателната кутия и по преброяване на гласовете в болничните помещения сред болните или в помещенията, в които се намират лицата, настанени в специализираните институции за предоставяне на социални услуги. Всяка от тези секционни избирателни комисии следва да извърши отварянето на избирателните кутии и преброяването на гласовете при спазване на изискванията на чл. 270 – чл. 285 ИК, което значи, че за тях не би следвало да съществува пречка да извършат тази дейност при условията на видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден в секционната избирателна комисия при преброяването на гласовете и съставянето на протокола.

По изложените съображения Съдът приема за неоснователни доводите на вносителите за незаконност на изборния резултат поради неосъществено или неосъществено съобразно изискванията на закона видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане, но изрично отбелязва значението му за прозрачността, за честността и за доверието в изборния процес.

6. По доводите за нарушения при установяване на изборния резултат от секционните избирателни комисии

а) от хартиени бюлетини

Вносителите на исканията за установяване на незаконност на изборите за 51-вото Народно събрание и по петте образувани дела твърдят нарушения, свързани с невярно отразяване на изборния резултат поради „въздействие върху хартиени бюлетини по време на преброяването на гласовете“, „погрешно преброяване или отчитане на действителните гласове“, вписване на гласове, дадени за една партия, като такива, дадени за друга партия, определяне „незаконосъобразно валидните и невалидните бюлетини в разрез“ с чл. 278, ал. 2, т. 7 и ал. 3, т. 6, пр. 2 ИК, „разминаване между действителните гласове, подадени за партии и коалиции от партии, и отразените числови данни в протокол“ на секционна избирателна комисия. Всички вносители сочат конкретни избирателни секции.

Проверката на верността на твърденията на вносителите за нарушения при отчитане на вота на избирателите, подаден чрез хартиена бюлетина, Съдът извърши като чрез назначените експертизи провери изборните книжа на избирателни секции, определени от Съда, въз основа на исканията на вносителите.

Експертизата по задача 1 в частта за хартиените бюлетини трябваше, като извърши преброяване на гласовете, подадени с хартиена бюлетина във всяка от посочените избирателни секции, да установи: броят на подадените действителни гласове по кандидатски листи (партии, коалиции, независим кандидат) съответства ли на вписания в протокола на съответната секционна избирателна комисия. За да отговорят на поставения въпрос, експертите за всяка избирателна секция установиха: броя на хартиените бюлетини, броя на недействителните гласове от хартиени бюлетини, броя на действителните гласове „не подкрепям никого“ от хартиените бюлетини, както и разпределението на действителните гласове по кандидатски листи от хартиените бюлетини. Експертизата по задача 2 трябваше да установи броят на вписаните в протокола по чл. 273 ИК недействителни бюлетини съответства ли на броя на недействителните бюлетини, предадени на районната избирателна комисия от секционните избирателни комисии.

При проверката експертите, основавайки се на установените в закона изисквания за определяне на един глас за действителен или недействителен – чл. 278, ал. 2 и 3 ИК, и на приетата от държавата добра международна практика, според която трябва да се избягва третирането на твърде много бюлетини като недействителни и в случай на съмнение трябва да се установи волята на избирателя, установиха хартиени бюлетини, при които валидно изразен вот на избирател е приет за недействителен глас и обратно. Изводът на експертите е, че в повечето случаи секционните избирателни комисии са били по-скоро рестриктивни и са предпочели да определят даден глас като недействителен само защото поставеният знак (X или V) излиза от квадратчето на съответната кандидатска листа, без да навлиза в квадратче, обозначаващо друга кандидатска листа.

Резултатът от проверените 1768 избирателни секции, предмет на експертизата по задача 1, показва промяна на разпределението на действителните гласове между партиите и коалициите в 46,75 % от проверените протоколи, но промяната в над 90 % от случаите е в резултат именно на несъответна на закона преценка за действителност и недействителност на подадения глас. Установените на това основание различия между вписаното в протокола на секционната избирателна комисия и приетото от експертизата

обикновено е в рамките на един-два гласа за кандидатска листа. Приетата от Съда промяна в броя на действителните и недействителните гласове и тяхното разпределение по кандидатски листи не се посочват поотделно за всяка избирателна секция с оглед на тяхната многобройност, но съвкупният ефект от промените се отразява върху крайния резултат.

Проверката на недействителните бюлетини от избирателните секции, предмет на експертизата по задача 2, установи различие при 35,78 % от проверените протоколи, като потвърди извода за рамките, в които се констатира различие в преценката за действителност/недействителност на подадения глас от хартиени бюлетини на експертизата и на секционните избирателни комисии. Резултатът, обобщен по избирателни райони, е следният:

В 01 Благоевградски изборен район от проверените изборни книжа на 14 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 155 гласа от хартиени бюлетини, са установени 4 действителни гласа за кандидатски листи.

В 02 Бургаски изборен район от проверените изборни книжа на 32 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 422 гласа от хартиени бюлетини, са установени 14 действителни гласа за кандидатски листи.

В 03 Варненски изборен район от проверените изборни книжа на 11 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 253 гласа от хартиени бюлетини, са установени 6 действителни гласа за кандидатски листи.

В 04 Великотърновски изборен район от проверените изборни книжа на 7 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 72 гласа от хартиени бюлетини, са установени 4 действителни гласа за кандидатски листи.

В 05 Видински изборен район от проверените изборни книжа на 10 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 118 гласа от хартиени бюлетини, са установени 8 действителни гласа за кандидатски листи.

В 06 Врачански изборен район от проверените изборни книжа на 7 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 46 гласа от хартиени бюлетини, са установени 18 действителни гласа за кандидатски листи.

В 07 Габровски изборен район от проверените изборни книжа на 12 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 112 гласа от хартиени бюлетини, не са установени действителни гласове за кандидатски листи, поради което няма промяна в разпределението на действителните гласове между кандидатските листи на това основание.

В 08 Добрички изборен район от проверените изборни книжа на 15 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 173 гласа от хартиени бюлетини, са установени 8 действителни гласа за кандидатски листи.

В 09 Кърджалийски изборен район от проверените изборни книжа на 15 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за

недействителни 173 гласа от хартиени бюлетини, са установени 20 действителни гласа за кандидатски листи.

В 10 Кюстендилски изборен район от проверените изборни книжа на 9 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 125 гласа от хартиени бюлетини, са установени 46 действителни гласа за кандидатски листи.

В 11 Ловешки изборен район от проверените изборни книжа на 9 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 158 гласа от хартиени бюлетини, не са установени действителни гласове за кандидатски листи, поради което няма промяна в разпределението на действителните гласове между кандидатските листи на това основание.

В 12 Монтана изборен район от проверените изборни книжа на 14 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 218 гласа от хартиени бюлетини, са установени 14 действителни гласа за кандидатски листи.

В 13 Пазарджишки изборен район от проверените изборни книжа на 32 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 530 гласа от хартиени бюлетини, са установени 33 действителни гласа за кандидатски листи.

В 14 Пернишки изборен район от проверените изборни книжа на 7 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 56 гласа от хартиени бюлетини, са установени 5 действителни гласа за кандидатски листи.

В 15 Плевенски изборен район от проверените изборни книжа на 11 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 150 гласа от хартиени бюлетини, са установени 20 действителни гласа за кандидатски листи.

В 16 Пловдив изборен район от проверените изборни книжа на 36 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 886 гласа от хартиени бюлетини, са установени 24 действителни гласа за кандидатски листи.

В 17 Пловдивски изборен район от проверените изборни книжа на 20 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 242 гласа от хартиени бюлетини, са установени 20 действителни гласа за кандидатски листи.

В 18 Разградски изборен район от проверените изборни книжа на 2 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 13 гласа от хартиени бюлетини, са установени 4 действителни гласа за кандидатски листи.

В 19 Русенски изборен район от проверените изборни книжа на 10 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 92 гласа от хартиени бюлетини, са установени 3 действителни гласа за кандидатски листи.

В 20 Силистренски изборен район от проверените изборни книжа на 4 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 42 гласа от хартиени бюлетини, не са установени действителни гласове за кандидатски листи, поради което няма промяна в разпределението на действителните гласове между кандидатските листи на това основание.

В 21 Сливенски изборен район от проверените изборни книжа на 27 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 483 гласа от хартиени бюлетини, са установени 52 действителни гласа за кандидатски листи.

В 22 Смолянски изборен район от проверените изборни книжа на 5 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 31 гласа от хартиени бюлетини, са установени 12 действителни гласа за кандидатски листи.

В 23 София изборен район от проверените изборни книжа на 2 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 25 гласа от хартиени бюлетини, са установени 2 действителни гласа за кандидатски листи.

В 24 София изборен район от проверените изборни книжа на 6 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 69 гласа от хартиени бюлетини, са установени 10 действителни гласа за кандидатски листи.

В 25 София изборен район от проверените изборни книжа на 10 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 96 гласа от хартиени бюлетини, са установени 11 действителни гласа за кандидатски листи.

В 26 Софийски изборен район от проверените изборни книжа на 9 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 136 гласа от хартиени бюлетини, са установени 9 действителни гласа за кандидатски листи.

В 27 Старозагорски изборен район от проверените изборни книжа на 13 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 231 гласа от хартиени бюлетини, са установени 7 действителни гласа за кандидатски листи.

В 28 Търговищки изборен район от проверените изборни книжа на 4 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 85 гласа от хартиени бюлетини, са установени 8 действителни гласа за кандидатски листи.

В 29 Хасковски изборен район от проверените изборни книжа на 13 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 255 гласа от хартиени бюлетини, са установени 40 действителни гласа за кандидатски листи.

В 30 Шуменски изборен район от проверените изборни книжа на 10 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 84 гласа от хартиени бюлетини, са установени 6 действителни гласа за кандидатски листи.

В 31 Ямболски изборен район от проверените изборни книжа на 13 избирателни секции, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 212 гласа от хартиени бюлетини, са установени 23 действителни гласа за кандидатски листи.

В секциите извън страната от изборните книжа на 39 избирателни секции, за които Съдът прие относимост на резултатите към крайния изборен резултат, в които секционните избирателни комисии са приели за недействителни 939 гласа от хартиени бюлетини, са установени 41 действителни гласа за кандидатски листи.

Различни обаче са резултатите при отразяването на преброения вот в протокола на секционната избирателна комисия. При отразяването в секционния протокол на

преброения изборен вот бяха констатирани различни несъответствия, някои от които с потенциал за промяна на изборния резултат. Съдът счита за необходимо да посочи част от тези несъответствия, като ги илюстрира с резултата в някои от избирателните секции, в които са установени. Посочването на избирателните секции, в които са установени съответните нарушения, не е изчерпателно. Пълната информация за всяка от избирателните секции, предмет на проверка от Съда, следва да бъде публично достъпна на електронната страница на Централната избирателна комисия след постановяване на настоящото решение.

Констатирани са случаи на вписване в протокола на действителни гласове, подадени за една кандидатска листа, като подадени за друга, при това вписването невинаги е направено за непосредствено вписаната отгоре или отдолу кандидатска листа, за която са дадени гласовете. Например:

В избирателна секция 013300014, 01 Благоевградски изборен район, в протокола 56 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за девет кандидатски листи, са вписани като действителни за друга листа.

В избирателна секция 014200012, 01 Благоевградски изборен район, 9 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за четири кандидатски листи, и 4 действителни гласа „не подкрепям никого“ са вписани като действителни за друга листа.

В избирателна секция 013700020, 01 Благоевградски изборен район, 13 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за шест кандидатски листи, и 5 недействителни гласа са вписани като действителни за друга листа.

В избирателна секция 192700175, 19 Русенски изборен район, 6 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга.

В избирателна секция 244606017, 24 София изборен район, 8 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга.

В избирателна секция 244606069, 24 София изборен район, 9 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга.

В избирателна секция 254618059, 25 София изборен район, 6 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за пет кандидатски листи, са вписани като действителни за друга листа.

Установени са случаи, при които недействителни гласове са вписани като действителни за една кандидатска листа, така например:

В избирателна секция 011300001, 01 Благоевградски изборен район, 20 недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа.

В избирателна секция 011300018, 01 Благоевградски изборен район, 10 недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа.

В избирателна секция 015300005, 01 Благоевградски изборен район, 30 недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа.

В избирателна секция 221600035, 22 Смолянски изборен район, 5 недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа.

В избирателна секция 273100201, 27 Старозагорски изборен район, 10 недействителни гласа са вписани като действителни за две кандидатски листи.

В избирателна секция 273600032, 27 Старозагорски изборен район, 8 недействителни гласа са вписани като действителни за една кандидатска листа.

Констатирани са случаи, при които действителни гласове от хартиени бюлетини са приети за недействителни, като например в избирателна секция 223100039 в 22 Смолянски изборен район, където 12 действителни гласа за шест кандидатски листи са вписани като недействителни.

Установени са случаи, при които налични хартиени бюлетини, установяващи действителен глас за дадена кандидатска листа, не са вписани в протокола за тази листа, но не са прибавени като гласове и за друга кандидатска листа. Пример за това са:

Избирателна секция 093500012, 09 Кърджалийски изборен район, в протокола на която 14 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за една кандидатска листа, не са вписани като действителни за нея.

Избирателна секция 234602022, 23 София изборен район, в протокола на която 17 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за две кандидатски листи, не са вписани като действителни за тях.

Намерени са хартиени бюлетини с действителен глас, които не са вписани в протокола на секционната избирателна комисия за дадената кандидатска листа – в избирателна секция 254612017, 25 София изборен район, са намерени 21 хартиени бюлетини за 21 действителни гласа, дадени за четири кандидатски листи, които не са вписани в протокола.

Констатирани са случаи, когато действителни гласове, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове от хартиени бюлетини „не подкрепям никого“ – избирателна секция 244604014, 24 София изборен район, 8 действителни гласа от хартиени бюлетини, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове „не подкрепям никого“.

В един случай – избирателна секция 234602039, 23 София изборен район – вписаният в протокола по чл. 273 ИК резултат е разменен – резултатът от гласуване с хартиени бюлетини е вписан като резултат от гласуване с бюлетини от машинно гласуване и обратното.

Установени са хартиени бюлетини, на които е наличен допълнителен знак, което с оглед на чл. 278, ал. 3, т. 2 ИК прави подадения чрез тях глас недействителен. В секция 122400017, 12 Монтана изборен район, на 33 хартиени бюлетини е наличен допълнителен знак, видимо получен при ползване на бюлетината като подложка за поставяне на знак за вот, поради което гласовете са приети за недействителни.

Приетата от Съда графична експертиза установи, че е полаган знак за вот на хартиени бюлетини от лица, които не са лицата, вписани като упражнили правото си на глас. В три от изборните района се установиха множество бюлетини, знакът за вота на които е бил поставен от едно лице, а не от съответен избирател. Установеното чрез експертиза нарушение на активното избирателно право на отчетени за конкретна партия гласове даде основание на Съда да приеме за недействителен гласа, отчетен чрез тези хартиени бюлетини, както следва:

95 гласа в секция 060800027, 06 Врачански изборен район,

72 гласа в секция 122400033, 12 Монтана изборен район, и

106 гласа в секция 152400205, 15 Плевенски изборен район.

При проверката се установи липса на хартиени бюлетини в предоставените на Съда изборни книжа на някои избирателни секции, като например:

В избирателна секция 011100031, 01 Благоевградски изборен район, липсват хартиените бюлетини за вписани в протокола 58 действителни гласа за две кандидатски листи.

В избирателна секция 011300001, 01 Благоевградски изборен район, липсват 101 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за две кандидатски листи.

В избирателна секция 011300020, 01 Благоевградски изборен район, липсват 28 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 013700018, 01 Благоевградски изборен район, липсват 11 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 020100046, 02 Бургаски изборен район, липсват 150 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 030602130, 03 Варненски изборен район, липсват 9 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за една кандидатска листа.

В избирателна секция 234610009, 23 София изборен район, липсват 54 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 244605028, 24 София изборен район, липсват 5 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за една кандидатска листа.

В избирателна секция 270700016, 27 Старозагорски изборен район, липсват 335 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 273100115, 27 Старозагорски изборен район, липсват 145 хартиени бюлетини за вписани в протокола действителни гласове за различни кандидатски листи.

В избирателна секция 283500103, 28 Търговищки изборен район, липсват 294 хартиени бюлетини, вписани в протокола за една кандидатска листа.

Липсата на хартиените бюлетини, които единствени удостоверяват вота на избирателя, който е гласувал с хартиена бюлетина, значи липса на действителен глас за съответната кандидатска листа. Поради това Съдът прие за недействителни съответния брой гласове, вписани в протокола по чл. 273 ИК на тези секционни избирателни комисии като действителни гласове за съответните кандидатски листи. Съдът счита за необходимо изрично да посочи, че в тази хипотеза – липса в изборните книжа на хартиени бюлетини, въз основа на които в протокола са вписани действителни гласове за дадена кандидатска листа, – е най-яркото проявление на правните последици от неизпълнението или неточното изпълнение на задължението на секционните избирателни комисии по чл. 284 ИК и Методическите указания на Централната избирателна комисия относно опаковането и съхранението на изборните книжа и най-вече на бюлетините, както от избирателните комисии, така и от общинската администрация. Връзката между тези факти проличава ясно при съпоставката на данните за изборните райони, в които неспазването на изискването на чл. 284 ИК е най-значимо и в които смените на членовете на секционните избирателни комисии са най-многобройни, с установеното несъответствие между вписаното в протокола на секционната избирателна комисия и липсата на хартиени бюлетини в предоставените на Съда изборни книжа.

Проверката на резултата от гласуването чрез хартиени бюлетини в избирателните секции, предмет на двете експертизи, дава основание да се направи извод, че основната причина за разликата между приетите за действителни гласове от хартиени бюлетини и тяхното разпределение между кандидатските листи от секционните избирателни комисии и от проверката на Съда е преценката на секционните избирателни комисии за изпълнение на изискванията на чл. 278, ал. 2 и 3 ИК за действителност или недействителност на подадения чрез хартиена бюлетина глас. Невинаги секционните избирателни комисии са извършвали преценка в съответствие със законовите изисквания, което прави основателно твърдението на вносителя на искането по к.д. № 35/2024 г. за незаконосъобразно прилагане на чл. 278, ал. 2 и 3 ИК в някои от секционните избирателни комисии, предмет на допусната от Съда експертиза.

Проверката установи също, че са основателни твърденията на вносителите на исканията по петте дела за неправомерно въздействие върху хартиените бюлетини и за разминаване между действителните гласове, подадени за кандидатски листи, и отразеното в протокола на секционна избирателна комисия по отношение макар и на неголям брой избирателни секции спрямо общия брой на проверяваните избирателни секции.

б) от бюлетини от машинно гласуване

Вносителите на исканията по к.д. № 34/2024 г., к.д. № 35/2024 г. и к.д. № 36/2024 г. твърдят незаконност на изборите и поради нарушения на Изборния кодекс във връзка с гласуването чрез техническо устройство за машинно гласуване.

В искането, с което вносителят по к.д. № 34/2024 г. сезира Съда (8.11.2024 г.), не се съдържат конкретни данни за нарушения, свързани с гласуването чрез техническо

устройство за машинно гласуване. В молбата – допълнение, от 11.12.2024 г. и в представените две становища от 26.02.2025 г. вносителят излага доводи за „установени разминавания от протоколи на хартия и флашки от машинния вот“, както и за „разлики между намерените отрязъци от машините и реално отчетените в съответните протоколи“.

Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г. сочи, че разминаването между отразеното във флашпаметта на специализираните устройства за машинно гласуване и отразеното в протокола на секционната избирателна комисия следва да е удостоверено с констативен протокол. Поради това разминавания, които не са удостоверени с констативен протокол, „следва да се третират като индиция за неправилно установяване на резултатите от гласуване с бюлетини от машина“, което е основание за повторно преброяване на гласовете в конкретно посочени избирателни секции.

Вносителят на искането по к.д. № 36/2024 г. твърди единствено „многобройни проблеми с машинното гласуване и непредоставяне на заместваща хартиена бюлетина на гласоподавателя“, като се позовава на сигнал на сдружение „БОЕЦ – България обединена с една цел“ до Централната избирателна комисия от 27.10.2024 г. относно качеството на хартията за отпечатване на бюлетината от машинно гласуване и на публикация в медия.

Гласуването с „бюлетина за машинно гласуване“ е въведено с приемането на Изборния кодекс (ДВ, бр. 19 от 2014 г.). С разпоредбата на чл. 206 ИК, редакция към приемането на закона, законодателят предостави на избирателя право по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по съответствието с Конституцията на различни аспекти на този способ за упражняване на активното избирателно право на гражданите (Решение № 9 от 2021 г. по к.д. № 9/2021 г.; Решение № 9 от 2023 г. по к.д. № 4/2023 г.).

Отношение към предмета на настоящото дело – оспорване на законността на произведените на 27.10.2024 г. избори – има не въпросът дали този способ за упражняване от гражданите на активното им избирателно право съответства на Конституцията, а упражняването на правото на глас на избирателя и начинът на отчитане на вота на избирателя тогава, когато техническото устройство за машинно гласуване не осъществи установеното в чл. 268, ал. 4 ИК отпечатване на бюлетина, върху която е изписан отразеният вот, т.е. вотът, който избирателят надлежно е дал за съответната кандидатска листа или „не подкрепям никого“ чрез бюлетина за машинно гласуване – чл. 212, ал. 3 ИК. В случая не става въпрос за хипотезата на чл. 269 ИК – когато „поради възникнали непредвидени обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно“ и поради това гласуването с техническо устройство за машинно гласуване в съответната избирателна секция се прекратява, – а единствено за упражняване на правото на глас при неизпълнение на изискванията на чл. 268, ал. 4 ИК – техническото устройство за машинно гласуване да е отпечатало бюлетина, върху която е отпечатан вотът на избирателя.

Хронологията на измененията на разпоредбите на Изборния кодекс, относими към упражняването на активното избирателно право на гражданите чрез техническо устройство за машинно гласуване, показва липса на последователна законодателна концепция, което поражда непоследователност в технологичните решения и в резултат на това създава недоверие в този способ за упражняване на конституционното право на

глас, обективно се възпрепятства свободното упражняване на активното избирателно право на гражданите и се създава среда на несигурност за реализиране на избирателното право. При честите парламентарни избори в рамките на последните три и половина години – от изборите на 4.04.2021 г. за 45-ото Народно събрание до оспорените избори на 27.10.2024 г. за 51-вото Народно събрание – парламентът промени два пъти разпоредбите, уреждащи гласуването чрез техническо устройство за машинно гласуване, което не съответства на приетите от страната ни международни стандарти, които изискват промените в изборното законодателство да се правят не по-малко от една година преди изборите.

Независимо от законодателната активност във връзка с нормативната уредба на гласуването чрез техническо устройство за машинно гласуване, независимо от произведените два избора за народни представители при действащата нормативна уредба в частта относно гласуването чрез техническо устройство за машинно гласуване и независимо от установеното в практиката, че невинаги това устройство отпечатва бюлетина, върху която е изписан вотът на избирателя, законодателят не създаде ред, по който при неотпечатване на бюлетина, върху която е изписан вотът на избирателя, секционната избирателна комисия следва да действа, и то по начин, който да гарантира упражняването на активното избирателно право на гражданите в съответствие с конституционните изисквания, в т.ч. и да осигури правилно отчитане на техния вот.

Посоченото поведение на законодателя е най-малкото несъответно на мотивите, поради които той отмени установения начин на отчитане на резултатите от гласуването чрез техническо устройство за машинно гласуване – чрез отпечатване на протокол от системата. Основен мотив на законодателя за отмяна на този начин на отчитане е „демонстрираното нежелание, или липса на капацитет от страна на ЦИК, независимо от решенията на Комисията в този смисъл, да се гарантира, че разписките действително ще бъдат 100 % преброявани, а резултатите от ръчното броене ще се сверяват с данните в машинно генерирания протокол“. Като се остави настрана фактът, че законодателят изменя закона поради „нежелание“ на държавен орган да изпълни законово задължение и поради липса на „капацитет“ на този орган, членовете на който се назначават по предложение на самите парламентарно представени партии и коалиции, липсата на законова уредба на тази конкретна хипотеза, разгледана и в контекста на други законови задължения на Централната избирателна комисия, сама по себе си е източник на недоверие в изборния процес.

Разпоредбата на чл. 271 ИК до промяната (ДВ, бр. 36 от 2021 г.) гласеше, че „секционната избирателна комисия отчита резултатите от машинното гласуване в избирателната секция чрез отпечатване на протокол от системата“ и „[п]ри установяване на резултатите от гласуването броят на машинно гласувалите избиратели е равен на броя на потвърдените гласове от машинното гласуване, които гласове са равни на отпечатаните от системата контролни разписки“. С въведеното изменение законодателят лиши от правно значение записващото устройство от техническото устройство за машинно гласуване, защото съгласно действащата разпоредба на чл. 271 ИК „секционната избирателна комисия отчита резултата от машинното гласуване, като преброява бюлетините от машинното гласуване“. (Извън обсъждането остава използването от законодателя на различни понятия за дефиниране на едно и също правно значимо техническо средство – „техническо устройство за машинно гласуване“,

„устройство за машинно гласуване“, „специализирани устройства за гласуване“, „техническо устройство за гласуване“, „устройство за гласуване“, както и извършваното с това средство правно значимо действие – гласуване с всяко от тези технически средства и „машинно гласуване“.)

Независимо от лишаването на записващото устройство от техническото устройство за машинно гласуване (т.нар. флашпамет) от правна значимост за отчитане на изборния резултат, законодателят остави в сила изискването на чл. 268, ал. 4 ИК за запис на записващото техническо устройство при упражняване на правото на глас на избирателя чрез техническо устройство за машинно гласуване. Остави в сила задължението на секционната избирателна комисия по чл. 215, ал. 2 ИК за получаване в предизборния ден на „техническите устройства“. Остави в сила задължението на секционната избирателна комисия по чл. 285, ал. 1 ИК за предаване на районната избирателна комисия на записващото техническо устройство от машинното гласуване. Остави в сила задължението по чл. 296, ал. 1 ИК за предаване от районната избирателна комисия на Централната избирателна комисия на записващите технически устройства от машинното гласуване.

След като по този начин законодателят лиши от правно значение предвидено в кодекса действие, единственото останало предназначение на това действие е да поддържа впечатлението за машинно гласуване – осъществява се запис на техническо средство на вота на избирателите, който обаче няма никакво правно значение. В същото време в изпълнение на чл. 15б, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация Централната избирателна комисия публикува в интернет в отворен формат на информационните масиви наборите от данни и ресурсите, които поддържа, достъпът до които е свободен. Данните от записващото техническо устройство от машинното гласуване са такива данни. Но тъй като те нямат правно значение за изборния резултат, единственото, което тяхното публично предоставяне постига, е да служат за формиране на неотносими към изборния резултат твърдения, макар да отразяват броя на гласуванията, които записващото техническо устройство от машинното гласуване е отчело, и по този начин да допринасят за нарастване на недоверието в изборния процес.

Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г. сочи, че разминаването между отразеното във флашпаметта на специализираните устройства за машинно гласуване и отразеното в протокола на секционната избирателна комисия следва да е удостоверено с констативен протокол. Такова законово задължение няма. Извод за необходимост от съвпадение между отразеното във флашпаметта на записващото устройство и вписаното в секционния протокол може да се направи единствено от дадените от Централната избирателна комисия, два дена преди изборите – на 25.10.2024 г. – указания, изх. № ЦИК-НС-10-2004 и изх. № ЦИК-НС-10-2008. С тези указания, по повод на постъпили сигнали и въпроси, Централната избирателна комисия указва как да постъпват секционните избирателни комисии при „намерена“ в избирателната кутия за машинно гласуване „бюлетина от машинно гласуване, която е празна или в която не може да се установи вотът на избирателя“, както и когато „след гласуване на избирател машината отпечата празна (бяла) бюлетина или бюлетина, в която не е изписан вотът на избирателя“ или когато „след гласуване на избирател не се отпечата бюлетина“.

С оглед на указанията на Централната избирателна комисия, в единия случай, се съставя констативен протокол, към който се прилага „дефектната бюлетина“ и който протокол се прилага към протокола на секционната избирателна комисия по чл. 273, ал. 1 ИК, като в него на реда относно обстановката при произвеждане на изборите се вписва „Намерена една дефектна бюлетина от машинно гласуване в избирателната кутия“. Посочено е, че „[с]лед изваждане на дефектната бюлетина, в т. 11 на протокола на СИК се вписват данните от преброяването на останалите бюлетини от машинно гласуване“, както и че в районната избирателна комисия, съответно в Централната избирателна комисия „протоколът се приема със сработили контроли заради дефектната бюлетина“. В другия случай се съставя констативен протокол, който заедно с дефектната бюлетина – когато такава е отпечатана – се прилага към протокола на секционната избирателна комисия по чл. 273 ИК, а „избирателят се допуска повторно да гласува само с хартиена бюлетина за избора, за който е отпечатана дефектната бюлетина“. Изисквания по отношение на съдържанието на констативния протокол и вписването в него на факта, че на избирателя е дадено право да гласува „повторно само с хартиена бюлетина“, няма.

Двете указания на Централната избирателна комисия са опит да се създаде някакъв ред за отчитане на случаите, когато техническото устройство за машинно гласуване не отпечата „бюлетина, върху която е изписан отразеният вот“ на избирателя. Този опит е направен два дни преди изборите и при установените многобройни смени на членове на секционни избирателни комисии, включително и в двата дни преди изборите. Но тъй като законодателят е приел като единствено правно значимо доказателство за валиден вот, упражнен чрез техническо устройство за машинно гласуване, бюлетина от машинно гласуване, „върху която е изписан отразеният вот“ на избирателя, изпълнението или не на това указание на Централната избирателна комисия не се отразява на резултата от изборите в съответната избирателна секция.

Конституционният съд не е компетентен да се произнесе дали и доколко приетите от Централната избирателна комисия решения в изпълнение на чл. 213в, ал. 1 ИК са адекватни за постигане на законово установеното в чл. 212, ал. 4 и в чл. 268, ал. 4 ИК – отпечатване на бюлетина, върху която е изписан отразеният вот на избирателя, който е упражнил активното си избирателно право чрез техническо устройство за машинно гласуване, и доколко самото техническо устройство е пригодно да извършва винаги изискуемото от закона отпечатване.

Фактът на неотпечатване на „бюлетина от машинно гласуване“ с отразен вот на избирателя е обективен и той определено е с потенциал да породи сериозно недоверие в изборния процес. Разминаванията между броя на гласуванията с техническо устройство за машинно гласуване, вписани в протокола на секционната избирателна комисия по чл. 273 ИК, и броя на регистрираните в записващото устройство на техническото устройство за машинно гласуване гласувания, които са публично достъпни, са най-малкото показателни за определени неясноти или неточности, свързани с упражняване на активното избирателно право на гражданите.

В случая, когато дефектна бюлетина е намерена в специалната кутия за машинно гласуване, гласът на избирателя, който е упражнил правото си на глас чрез техническо устройство за машинно гласуване, тъй като е отбелязал на техническото устройство за машинно гласуване по еднозначен начин своя вот за съответната кандидатска листа,

получил е потвърждение на избора си, който избор се е визуализирал на екрана на устройството, гласът му се е записал в записващото устройство, получил е съобщение за приключване на гласуването, получил е бюлетина и е пуснал същата в специалната кутия за машинно гласуване, няма да бъде отчетен, защото така отпечатаната бюлетина не отразява неговия вот, но избирателят не знае за това и не му е дадена възможност да упражни правото си на глас по надлежен начин.

В случая, когато при упражнено право на глас чрез техническо устройство за машинно гласуване, устройството не е отпечатало бюлетина с отразения вот и избирателят е установил този факт, следва да му бъде предоставено право да гласува повторно само с хартиена бюлетина. В този случай избирателят е лишен от установеното в чл. 206, ал. 1 ИК право на избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина от машинно гласуване, тъй като не е налице нито едно от установените в разпоредбата две изключения – на чл. 212, ал. 5 и на чл. 269 ИК, при които е допустимо лишаване на избирател от право на избор.

Съдът, с оглед на исканията и доводите на вносителите, възложи на експертите по задача 1 да установят броят на подадените действителни гласове с бюлетини от машинно гласуване по кандидатски листи съответства ли на информацията от паметта на специализираното устройство за гласуване.

Проверката на Съда, извършена чрез проверката на изборните книжа на избирателните секции, предмет на експертизата по задача 1, от експертите и чрез установеното от Съда въз основа на предоставените от Централната избирателна комисия писмени доказателства – констативни протоколи на секционните избирателни комисии, предмет на експертизата по задача 1, и на приложените към тях отпечатани от техническите устройства за машинно гласуване бюлетини, от които не може да се определи вотът на избирателя – установи, че в значителен брой от случаите секционните избирателни комисии надлежно са установили неотразяването на вота на избирателя върху отпечатания отрязък, дали са възможност на избирателя да гласува повторно с хартиена бюлетина, включително като в протокол са вписали трите му имена, единния граждански номер и факта, че му предоставят право да упражни избирателното си право повторно с хартиена бюлетина, независимо от липсата на ясни указания на Централната избирателна комисия за вписване на този факт в констативния протокол.

Анализът на данните по избирателни райони показва разнообразен подход на секционните избирателни комисии при изпълнение на указанията на Централната избирателна комисия. Някои секционни избирателни комисии са приложили констативния протокол към протокола по чл. 273 ИК заедно с дефектните бюлетини, други са оставили дефектните бюлетини в чувала с изборните книжа, като са ги вписали в протокола към действителните гласове „не подкрепям никого“ от бюлетините от машинно гласуване, или просто са ги оставили с изборните книжа, за трети няма доказателства какво точно са направили с получени при гласуването с техническо устройство за машинно гласуване дефектни бюлетини, защото дефектни бюлетини липсват в изборните книжа, а също така и Съдът няма данни да са предоставени на Централната избирателна комисия.

Резултатът за проверените секционни избирателни комисии по изборни райони, при отчитане на установеното при проверката на изборните книжа и на предоставените от Централната избирателна комисия писмени доказателства, показва следното:

В 01 Благоевградски изборен район по делото няма доказателства на материален носител – бюлетини от машинно гласуване, отпечатани от техническото устройство за машинно гласуване без отразен вот или констативни протоколи – за 133 гласувания. Общият брой на гласувалите с техническо устройство за машинно гласуване в района за кандидатски лист и „не подкрепям никого“ според флашпаметта е 7693.

В 02 Бургаски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 8185, а гласуванията, за които няма доказателства, са 420.

За 03 Варненски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 8293, а гласуванията, за които няма доказателства, са 88.

За 04 Великотърновски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 4284, а гласуванията, за които няма доказателства, са 225.

За 05 Видински изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 796, а гласуванията, за които няма доказателства, са 15.

За 06 Врачански изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2158, а гласуванията, за които няма доказателства, са 104.

За 07 Габровски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1259, а гласуванията, за които няма доказателства, са 14.

За 08 Добрички изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1036, а гласуванията, за които няма доказателства, са 37.

За 09 Кърджалийски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2165, а гласуванията, за които няма доказателства, са 67.

За 10 Кюстендилски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1447, а гласуванията, за които няма доказателства, са 14.

За 11 Ловешки изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 649, а гласуванията, за които няма доказателства, са 37.

За 12 Монтана изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1086, а гласуванията, за които няма доказателства, са 21.

За 13 Пазарджишки изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 3334, а гласуванията, за които няма доказателства, са 73.

За 14 Пернишки изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1172, а гласуванията, за които няма доказателства, са 163.

За 15 Плевенски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 3428, а гласуванията, за които няма доказателства, са 50.

За 16 Пловдив изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 10 616, а гласуванията, за които няма доказателства, са 177.

За 17 Пловдивски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2920, а гласуванията, за които няма доказателства, са 85.

За 18 Разградски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 773, а гласуванията, за които няма доказателства, са 6.

За 19 Русенски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 5680, а гласуванията, за които няма доказателства, са 45.

За 20 Силистренски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 796, а гласуванията, за които няма доказателства, са 18.

За 21 Сливенски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1441, а гласуванията, за които няма доказателства, са 55.

За 22 Смолянски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1327, а гласуванията, за които няма доказателства, са 12.

За 23 София изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 36 093, а гласуванията, за които няма доказателства, са 663.

За 24 София изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 159 811, а гласуванията, за които няма доказателства, са 358.

За 25 София изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 9995, а гласуванията, за които няма доказателства, са 146.

За 26 Софийски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2973, а гласуванията, за които няма доказателства, са 128.

За 27 Старозагорски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 6633, а гласуванията, за които няма доказателства, са 157.

За 28 Търговищки изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 708, а гласуванията, за които няма доказателства, са 4.

За 29 Хасковски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2622, а гласуванията, за които няма доказателства, са 34.

За 30 Шуменски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 2968, а гласуванията, за които няма доказателства, са 18.

За 31 Ямболски изборен район общият брой на гласувалите според флашпаметта е 1922, а гласуванията, за които няма доказателства, са 21.

За секциите извън страната общият брой на гласувалите според флашпаметта е 9180, а гласуванията, за които няма доказателства, са 57.

Така установените гласувания чрез техническо устройство за машинно гласуване, за които по делото липсват посочените в указанията на Централната избирателна комисия доказателства на материален носител – дефектна бюлетина, констативен протокол – са без правно значение за изборния резултат, защото законодателят признава за валиден единствено вот, за който е налична отпечатана от техническото устройство за машинно гласуване бюлетина, върху която е изписан отразеният вот на избирателя, а

недействителен глас от бюлетини от машинно гласуване законът не признава. Поради уредбата, която законодателят е дал на упражняването на активното избирателно право на гражданите чрез техническо устройство за машинно гласуване, отразеното в записващото устройство на техническото устройство за машинно гласуване е неотносимо към изборния резултат. То, както посочи по-горе Съдът, има за единствен резултат утвърждаването на впечатлението за гласуване чрез техническо устройство за машинно гласуване.

Освен изложеното относно гласуването с техническо устройство за машинно гласуване, при проверката бяха установени несъответствия при вписване на установения резултат в протокола по чл. 273 ИК на секционната избирателна комисия. Тези несъответствия, както и при гласуването с хартиени бюлетини, Съдът счита за необходимо да посочи, като ги илюстрира с примери, които не са изчерпателно изброяване на установеното.

Констатирано е неправилно вписване на дефектни бюлетини – бюлетини, на които не е отпечатан отразеният при гласуването чрез техническото устройство за гласуване вот на избирателя – като действителен глас „не подкрепям никого“ от бюлетини от машинно гласуване. Този начин на „справяне“ с дефектните бюлетини от машинно гласуване е доста често срещан и макар че приетото не влияе на действителните гласове, разпределяни между кандидатските листи, то влияе на броя на действителните гласове от бюлетините от машинно гласуване, като изкривява резултата. Така например в секция 03060108, 03 Варненски изборен район, 13 дефектни бюлетини са броени като действителен глас „не подкрепям никого“ от бюлетините от машинно гласуване и по този начин в броя на действителните гласове от бюлетините от машинно гласуване са включени и гласове, които законодателят не определя като действителни, защото за тях не е налична „бюлетина от машинно гласуване“ по смисъла на чл. 212, ал. 4 ИК.

При бюлетините от машинно гласуване, подобно на хартиените бюлетини, бяха установени случаи на вписване в протокола на секционната избирателна комисия на действителни гласове от бюлетини от машинно гласуване с ясно отразен вот за една кандидатска листа като гласове за друга. Примери за това са:

Избирателна секция 013300014, 01 Благоевградски изборен район, в протокола на която 14 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за шест кандидатски листи, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 013700018, 01 Благоевградски изборен район, в протокола на която 7 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за шест кандидатски листи, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 013700020, 01 Благоевградски изборен район, в протокола на която 13 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за шест кандидатски листи, и 5 действителни гласа „не подкрепям никого“ са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 014200012, 01 Благоевградски изборен район, в протокола на която 8 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за четири кандидатски листи, и 3 действителни гласа „не подкрепям никого“ са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 030604349, 03 Варненски изборен район, в протокола на която 15 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 042000015, 04 Великотърновски изборен район, в протокола на която 6 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 082800098, 08 Добрички изборен район, в протокола на която 9 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 172800007, 17 Пловдивски изборен район, в протокола на която 8 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни гласове за друга листа.

Избирателна секция 19050001, 19 Русенски изборен район, в протокола на която 4 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга листа.

Избирателна секция 234615123, 23 София изборен район, в протокола на която 5 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга листа.

Избирателна секция 254618037, 25 София изборен район, в протокола на която 21 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга листа.

Избирателна секция 293400036, 29 Хасковски изборен район, в протокола на която 7 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга листа.

Избирателна секция 293400052, 29 Хасковски изборен район, в протокола на която 7 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване, дадени за една кандидатска листа, са вписани като действителни за друга листа.

Констатирано е вписване в протокола на секционната избирателна комисия на действителни гласове, удостоверени с дефектни бюлетини. Например в избирателна секция 293300010, 29 Хасковски изборен район, 7 действителни гласа за 4 кандидатски листи са вписани въз основа на дефектни бюлетини.

Установени са случаи на неотчетени за кандидатска листа действителни гласове от бюлетини от машинно гласуване, за които са налични бюлетини от машинно гласуване. Така например в избирателна секция 143600006, 14 Пернишки изборен район, 5 действителни гласа от бюлетини от машинно гласуване не са вписани за кандидатската листа, за която са подадени.

Установен е и случай, при който не са отчетени действителни гласове от налични хартиени бюлетини за една кандидатска листа, но същият брой действителни гласове от налични бюлетини от машинно гласуване за същата кандидатска листа не е отчетен – избирателна секция 130800007, 13 Пазарджишки изборен район, в която не са отчетени 7 действителни гласа от налични хартиени бюлетини за една кандидатска листа, но в

същото време са отчетени 7 действителни гласа от липсващи бюлетини от машинно гласуване.

Проверката установи, подобно на проверката на гласовете от хартиени бюлетини, липса на бюлетини от машинно гласуване за вписани в протокола на секционната избирателна комисия действителни гласове за кандидатски листи. Примери за това са:

Избирателна секция 090200015, 09 Кърджалийски изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 14 бюлетини от машинно гласуване, вписани като действителни гласове за четири кандидатски листи.

Избирателна секция 212000169, 21 Сливенски изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 6 бюлетини от машинно гласуване, вписани като действителни гласове за две кандидатски листи.

Избирателна секция 234610009, 23 София изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 111 бюлетини от машинно гласуване, вписани в протокола за различни кандидатски листи.

Избирателна секция 234602022, 23 София изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 7 бюлетини от машинно гласуване, вписани като действителни гласове за една кандидатска листа.

Избирателна секция 273600017, 27 Старозагорски изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 99 бюлетини от машинно гласуване, вписани в протокола за различни кандидатски листи.

Избирателна секция 270700016, 27 Старозагорски изборен район, в изборните книжа на която, предоставени на Съда за проверка, липсват 16 бюлетини от машинно гласуване, вписани в протокола за различни кандидатски листи.

В съответствие с разпоредбата на чл. 271 ИК за удостоверяването на валиден глас е необходимо наличието на бюлетина от машинно гласуване по смисъла на чл. 212, ал. 4 ИК. Липсата на такива бюлетини прави недоказан вписания в протокола на секционната избирателна комисия брой на действителните гласове за съответната кандидатска листа или „не подкрепям никого“. Поради това Съдът, както и при гласуването с хартиени бюлетини, намали броя на действителните гласове съобразно броя на недоказаните действителни гласове по всички протоколи, за които установи липса на бюлетини. Липсата в предоставените на Съда за проверка изборни книжа – бюлетини от машинно гласуване, – въз основа на които в протокола на секционната избирателна комисия са вписани действителни гласове за дадена кандидатска листа, както и при хартиените бюлетини, е най-яркото проявление на правните последици от неизпълнението или неточното изпълнение на задължението на секционните избирателни комисии по чл. 284 ИК и Методическите указания на Централната избирателна комисия относно опаковането и съхранението на изборните книжа и най-вече на бюлетините.

С оглед на твърденията на вносителите на исканията и установеното от експертизата по задача 1 Съдът изиска от Централната избирателна комисия информация за началото на гласуването, за времето, в което е извършено всяко гласуване, за края на гласуването в изборите за народни представители на 27.10.2024 г. в избирателни секции

090800006, 090800016 и 090800038 в 09 Кърджалийски изборен район и в избирателни секции извън страната 321180531 и 321180541.

Предоставената на Съда информация за трите избирателни секции в 09 Кърджалийски изборен район показва, че при гласували 110 избиратели в избирателна секция 090800006, гласували 94 избиратели в избирателна секция 090800016 и гласували 142 избиратели в избирателна секция 090800038, всички гласували само чрез техническо устройство за машинно гласуване, максималният брой избиратели, които са упражнили правото си на глас в рамките на един час, е 28 избиратели.

Предоставената на Съда информация за избирателните секции в чужбина – 321180531 и 321180541, показа, че в избирателна секция 321180541, извън страната, в периода от 7:19:57 до 19:51:15 часа в изборния ден са гласували 565 избиратели (569 по данни от флашпаметта), всички само чрез техническо устройство за машинно гласуване. Разпределението им по часове е следното: до 8:00 часа – 17 избиратели; от 08:00 до 9:00 часа – 31; от 09:00 до 10:00 часа – 35; от 10:00 до 11:00 часа – 44; от 11:00 до 12:00 часа – 63; от 12:00 до 13:00 часа – 66; от 13:00 до 14:00 часа – 77; от 14:00 до 15:00 часа – 79; от 15:00 до 16:00 часа – 70; от 16:00 до 17:00 часа – 43; от 17:00 до 18:00 часа – 19; от 18:00 до 19:00 часа – 18; от 19:00 до 20:00 часа – 6.

В избирателна секция 321180531, извън страната, в периода от 7:11 до 19:34 часа в изборния ден са гласували 440 избиратели (452 по данни от флашпаметта), всички с техническо устройството за машинно гласуване. Разпределението им по часове е следното: от 7:11 до 8:00 часа – 6; от 08:00 до 9:00 часа – 22; от 09:00 до 10:00 часа – 37; от 10:00 до 11:00 часа – 47; от 11:00 до 12:00 часа – 46; от 12:00 до 13:00 часа – 59; от 13:00 до 14:00 часа – 69; от 14:00 до 15:00 часа – 64; от 15:00 до 16:00 часа – 48; от 16:00 до 17:00 часа – 21; от 17:00 до 18:00 часа – 14; от 18:00 до 19:00 часа – 16; от 19:00 до 20:00 часа – 2.

С разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК законодателят предоставя на избирателя право да избере начина, по който да упражни избирателното си право – с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване. Изключенията от възможността за избор са две – в хипотезите на чл. 212, ал. 5 и на чл. 269 ИК. Конституционният съд е имал възможност да посочи, че и двата способа на гласуване са равностойни, „създадени са законови гаранции срещу произволна намеса, при който и да било предпочетен способ на гласуване, в независимото формиране и изразяване на волята на всеки избирател, което е ядрото на избирателното право“ (Решение № 9 от 2023 г. по к.д. № 4/2023 г.). Следователно фактът, че всички избиратели в една избирателна секция са упражнили правото си на глас чрез техническо устройство за машинно гласуване, сам по себе си не дава основание да се правят каквито и да било изводи относно валидността на вота. Въпросът, който фактите конкретно за двете избирателни секции – 321180541 и 321180531 – поставят, е спазени ли са конституционните изисквания при упражняване на избирателното право по отношение на тези избиратели.

Осъществяването на правото на глас на 79 избиратели чрез техническо средство за гласуване в рамките на 60 минути определено поставя сериозно въпроса за способността на всеки един избирател свободно и при тайно гласуване да упражни правото си на глас. Но както посочи Съдът при обсъждането на проблема с избирателните секции за гласуване с подвижна избирателна кутия, каквито и съмнения да пораждат фактите,

свързани с начина на упражняване на активното избирателно право, при тайната на вота и след като гласът е подаден в рамките на изборния ден, Съдът не може на основата на предположения и съмнения да обяви даден вот за недействителен. Следва да се отчете и фактът, че гласовете от избирателна секция 321180541 са разпределени между 12 кандидатски листи, макар за две от тях да са повече от 90 % от гласовете, но разпределени съответно 54,78 % и 38,12 %, а гласовете от избирателна секция 321180531 са разпределени между 11 кандидатски листи, макар отново повече от 90 % от гласовете да са разпределени между две от кандидатските листи – съответно 69,7 % и 21,4 %.

Допуснатите от секционните избирателни комисии нарушения по отношение на гласуването, преброяването и отчитането на вота на избирателите, упражнен чрез техническо устройство за машинно гласуване, преценени съвкупно, правят част от доводите на вносителите на исканията за тези нарушения основателни.

7. По искането за установяване на незаконност в цялост на изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г.

Вносителите на исканията по к.д. № 34/2024 г., к.д. № 35/2024 г. и к.д. № 36/2024 г. считат оспорените избори за незаконни в цялост.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. сочи, че установените „множество нарушения на изборния процес, както от материален, така и от процесуален характер, които обхващат по-голямата част от избирателните райони от страната“ „са дали отражение върху общонационалния резултат от гласуването“, както и че „установените нарушения и престъпления са толкова съществени, че съставляват широкомащабно, дълбоко и недопустимо за правова и демократична държава нарушаване на законно гарантираните избирателни права на гражданите, както и на политическите субекти, взели участие в изборната надпревара“.

Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г. иска „Конституционният съд да обяви за незаконосъобразни резултатите за избор на народен представител“ във всички 31 многомандатни избирателни района, както и избора на „обявените за избрани за народни представители“, като обосновава искането с действащата пропорционална избирателна система, която не позволява „предварително да се посочи от вносителя на искането, при определени констатации за незаконност на изборите, какви промени ще настъпят в персоналния състав на Народното събрание“.

Вносителят на искането по к.д. № 36/2024 г. „оспорва изцяло законността на изборите за народни представители в 51-вото Народно събрание“, като счита, че „дори наличието на малък брой манипулирани изборни данни в конкретния случай влияе значително върху крайния изборен резултат на национално ниво“.

Конституцията, като прокламира принципите на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване, с разпоредбата на чл. 42, ал. 2 възлага на законодателя да определи със закон организацията и реда за произвеждане на избори. Приетият в изпълнение на това възлагане Изборен кодекс не съдържа изрична уредба на основанията, при които в хипотеза на оспорване на законността на изборите в цялост на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията Съдът може да ги отмени. Този подход на законодателя е функция на разбирането за същността на изборите за Народно събрание като суверенен акт на народа, чрез който се осигурява

легитимността на политическата власт и се осъществява демократичното управление на страната. Отчитайки, че гласуването за националното представително учреждение е суверенен акт, на проверка се подлага не изразената от избирателите воля, а действията и актовете, които осигуряват и гарантират нейното вярно трансформиране в политическа власт, защото само тогава се постига онази степен на съответствие между обществените предпочитания и изборния резултат, която гарантира легитимността на избраната политическа власт.

В настоящото производство Съдът установи нарушения на изборния процес – нарушения, свързани със смяната на състава на секционни избирателни комисии, нарушения на изискванията за съставяне на протокола на секционната избирателна комисия (чл. 282, ал. 2 ИК), нарушения, свързани с опаковането на изборните книжа (чл. 284 ИК), нарушения на изискванията за осъществяване на видеонаблюдение в реално време и видеозаснемане (чл. 272 ИК), както и нарушения при установяване на резултата от гласуването – при гласуване с хартиени бюлетини и с бюлетини за машинно гласуване (чл. 206, ал. 1 във вр. с чл. 278, ал. 2 и 3 ИК), и нарушения, свързани с вписването на данните от гласуването в протокола (чл. 281 ИК).

Съдът, в изложените по-горе мотиви относно всяко от твърдените нарушения, вече обоснова, че различните видове нарушения на изборния процес имат различно въздействие върху него. Най-голяма тежест за решението на Съда има преценката дали и доколко изборните резултати отразяват волята на избирателите и конкретно има ли съответствие между вота на избирателя и неговото отчитане и вписване в изборния протокол.

Установените от Съда нарушения, макар да имат своето отрицателно въздействие върху прозрачността и доверието в целия изборен процес, не водят до невъзможност да бъде установена волята на избирателите и до такава промяна на изборния резултат, която да обоснове цялостна отмяна на изборите и като последица – необходимост гражданите да упражнят избирателното си право чрез нови избори.

Поради това Съдът намира исканията на вносителите по настоящото и присъединените към него дела за установяване на незаконност в цялост на изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., за неоснователни.

8. По искането за установяване на незаконност на изборите в отделни изборни райони

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. с молбата – допълнение, от 11.12.2024 г. отправя искане за установяване на незаконност на изборите в 25 София изборен район поради допуснати нарушения от районната избирателна комисия – закъсняла регистрация на коалиция „Свободни избиратели“.

Искането е направено след срока по чл. 305, ал. 2 ИК, поради което е недопустимо и следва да се остави без разглеждане.

Вносителят на искането по к.д. № 34/2024 г. със становището си от 19.02.2024 г. отправя искане за установяване на незаконност на изборния резултат в 15 Плевенски изборен район поради извършените „масови смени“ на членове на секционните избирателни комисии.

Искането е направено след срока по чл. 305, ал. 2 ИК, поради което е недопустимо и следва да се остави без разглеждане.

9. По искането за установяване на незаконност на изборите в избирателните секции, предмет на проверката от Съда

Вносителите на исканията по к.д. № 33/2024 г. и к.д. № 37/2024 г. искат Съдът да установи незаконност на изборите в конкретно посочени избирателни секции. Вносителят на искането по к.д. № 35/2024 г., независимо че иска Съдът „да обяви за незаконосъобразни резултатите за избор на народен представител“ във всички многомандатни изборни райони, сочи, че „петитумът на искането ни по чл. 66 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията е относно установяване на закононарушения при провеждане на гласуването в посочените в приложенията към настоящото искане избирателни секции“, както и че „резултатите в изброените в настоящото искане секции в Приложение 2 са определени неправилно, съответно резултатите от определени секции в Приложение 1 и 3 следва да бъдат касирани“. Така формулирано, искането е и за установяване на незаконност на изборите в конкретно посочени избирателни секции.

Въз основа на събраните по делото доказателства Съдът установи допуснати при произвеждането на изборите за народни представители на 27.10.2024 г. нарушения на Изборния кодекс. Преценени в своята съвкупност, тези доказателства дават основание на Съда да приеме, че те могат да доведат до промяна на състава на 51-вото Народно събрание.

Макар Съдът да установи нарушения на изборното законодателство, които счита, че биха могли да повлияят на състава на избраното 51-во Народно събрание, защото променят броя на действителните и недействителните гласове, както и броя на действителните гласове, разпределени за партии и коалиции, той не може да установи дали и ако да, по отношение на избора на кои народни представители тези нарушения биха имали ефект, за да постанови незаконност на избора им. Съдът не може да установи конкретната връзка между нарушенията и получените мандати, за да може да определи по отношение на кои мандати и на кои обявени за избрани с Решение № 3998-НС от 31.10.2024 г. на Централната избирателна комисия народни представители тези нарушения ще имат ефект. Това е в резултат на действащата система за определяне на изборните резултати и на приетия от законодателя метод за разпределение на мандатите, който предвижда разпределение на мандатите на национално ниво.

Конституционният съд е имал възможност да посочи, че конституционният законодател е предоставил „преценката относно организацията и реда за произвеждане на избори, включително определянето на подходящата избирателна система, способите за изразяване и отчитането на вота на всеки, и на резултатите от съответния изборен процес, на дискрецията на общонационалното представително учреждение, на което възлага осъществяването на законодателната власт“ (Решение № 9 от 2023 г. по к.д. № 4/2023 г.).

Установената в Изборния кодекс пропорционална избирателна система изисква първо определяне на мандатите на независимите кандидати в многомандатните изборни райони, след това определяне на мандатите по пропорционалната система в многомандатните изборни райони, разпределение на мандатите за всяка партия и

коалиция на национално ниво, разпределение на мандатите в отделните многомандатни избирателни райони, преразпределение на мандатите с оглед съгласуване на броя на мандатите от националното и районното разпределение и едва след това персонифициране на мандатите по кандидатски листи. Това значи, че трябва установените и приети от Съда данни за действителни и недействителни гласове и тяхното разпределение между кандидатските листи в избирателните секции, предмет на проверката от Съда, да се обвържат с резултатите от изборите в избирателните секции, които не са предмет на проверка от Съда, за да се установи изборният резултат на национално ниво.

Поради това Съдът, след като установи броя на действителните и недействителните гласове, както и разпределението на действителните гласове между кандидатските листи, с определение от 26.02.2025 г. възложи на Централната избирателна комисия, в съответствие с приетото от Съда, да установи на национално ниво: общия брой на намерените в избирателните кутии хартиени бюлетини и бюлетини от машинно гласуване, както и броя съответно на хартиените бюлетини и на бюлетините от машинно гласуване; броя на намерените в избирателната кутия недействителни гласове от хартиени бюлетини; броя на действителните гласове, подадени за кандидатски листи на партии, коалиции и независими кандидати, и броя на действителните гласове „не подкрепям никого“; разпределението на действителните гласове по кандидатски листи на партии, коалиции и независими кандидати; четири на сто от действителните гласове, получени от гласуването в страната и извън страната без гласовете „не подкрепям никого“; партиите и коалициите, които биха получили не по-малко от четири на сто от действителните гласове в страната и извън страната; разпределението на мандатите в 51-вото Народно събрание и по многомандатни изборни райони, както и да посочи с оглед на получените резултати биха ли настъпили промени в персоналния състав на 51-вото Народно събрание, обявен с Решение № 3998-НС от 31.10.2024 г. на Централната избирателна комисия, и ако да – за кои народни представители.

На 12.03.2025 г. Централната избирателна комисия с Решение № 4152-НС от 12.03.2025 г., писмо изх. № ЦИК-НС-07-2476/123/ и входящ № 185 от 12.03.2025 г. на Конституционния съд предостави на Съда резултатите от извършеното преизчисляване на изборните резултати съобразно установеното от Съда по отношение на действителните и недействителните гласове, действителните гласове „не подкрепям никого“ и разпределението на действителните гласове между кандидатските листи (партии, коалиции, независим кандидат) за избирателните секции, предмет на проверка по к.д. № 33/2024 г. и присъединените към него дела.

В резултат на извършеното от Централната избирателна комисия преизчисляване общият брой на намерените в избирателните кутии хартиени бюлетини и бюлетини от машинно гласуване е 2 568 992, или намаление с 1698 броя от обявеното с Решение № 3972-НС от 30.10.2024 г. на Централната избирателна комисия, като броят на хартиените бюлетини е 1 598 041, или намаление с 1238 броя, а на бюлетините от машинно гласуване – 970 951, или намаление с 460 броя. Броят на намерените в избирателната кутия недействителни гласове (от хартиени бюлетини) е 51 791, или увеличение с 268. Общият брой на действителните гласове е 2 517 175, или намаление с 1900, като броят на действителните гласове, подадени за кандидатски листи на партии, коалиции и независими кандидати, е 2 434 761, или намаление с 1695, а броят на действителните

гласове „не подкрепям никого“ е 82 414, или намаление с 205. Установените след преизчислението четири на сто от действителните гласове, получени от гласуването в страната и извън страната без гласовете „не подкрепям никого“, са 97 390,44.

Разпределението на действителните гласове по кандидатски листи на партии, коалиции и независими кандидати според номера в бюлетината и наименованието в нея се променя, както следва:

За 1 ПП ДОСТ – 2253, намаление със 7 гласа.

За 2 ПП ГЛАС НАРОДЕН – 7289, няма промяна.

За 3 Социалистическа партия Български път – 1555, намаление с 15 гласа.

За 4 ПП Величие – 97 497, увеличение с 59 гласа.

За 5 Булгари – 1727, намаление с 10 гласа.

За 6 МОЯ СТРАНА БЪЛГАРИЯ – 2771, намаление с 10 гласа.

За 7 ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД – 165 191, увеличение с 31 гласа.

За 8 ДПС-Ново начало – 280 246, намаление с 1110 гласа.

За 9 БРИГАДА – 1173, намаление с 8 гласа.

За 10 Партия на ЗЕЛЕНИТЕ – 4900, увеличение с 3 гласа.

За 11 ПРАВОТО – 2350, намаление с 10 гласа.

За 12 ВЪЗРАЖДАНЕ – 325 358, намаление със 108 гласа.

За 13 АЛИАНС ЗА ПРАВА И СВОБОДИ – АПС – 182 254, увеличение с 1 глас.

За 14 БЪЛГАРСКИ НАЦИОНАЛЕН СЪЮЗ – НД – 2225, намаление с 5 гласа.

За 15 БСДД – ДИРЕКТНА ДЕМОКРАЦИЯ – 1694, няма промяна.

За 16 СИНЯ БЪЛГАРИЯ – 26 045, намаление с 9 гласа.

За 17 ПП МЕЧ – 111 993, увеличение с 28 гласа.

За 18 ГЕРБ-СДС – 642 521, намаление с 452 гласа.

За 19 АТАКА – 3972, увеличение със 7 гласа.

За 20 ПП НАРОДНА ПАРТИЯ ИСТИНАТА И САМО ИСТИНАТА – 2460, намаление с 3 гласа.

За 21 ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ – 7933, намаление с 19 гласа.

За 22 КП СВОБОДНИ ИЗБИРАТЕЛИ (РБ, ССД и ЗС) – 6290, намаление с 3 гласа.

За 23 БТР – БЪЛГАРИЯ НА ТРУДА И РАЗУМА – 1445, увеличение с 1 глас.

За 24 КОЙ – 2014, намаление с 8 гласа.

За 25 КП РУСОФИЛИ ЗА БЪЛГАРИЯ – 8855, намаление с 5 гласа.

За 26 КОАЛИЦИЯ ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА – ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ – 346 074, увеличение с 11 гласа.

За 27 БЪЛГАРСКИ ВЪЗХОД – 10 311, намаление със 7 гласа.

За 28 БСП – ОБЕДИНЕНА ЛЕВИЦА – 184 361, намаление с 42 гласа.

За 15.29 ЧАВДАР ИВАНОВ ПОПОВ – независим кандидат – 2004, увеличение с 4 гласа.

Извършеното преизчисление води до промяна в състава на 51-вото Народно събрание, която обосновава незаконност на избора на 16 народни представители, обявени с Решение № 3998-НС от 31.10.2024 г. на Централната избирателна комисия за обявяване на избраните народни представители в 51-вото Народно събрание.

Съдът следва да обяви за незаконен избора на следните народни представители: Ешереф Кязим Ешереф, избран за народен представител във Втори изборен район – Бургаски, от коалиция АЛИАНС ЗА ПРАВА И СВОБОДИ – АПС; Светослав Тодоров Тодоров, избран за народен представител в Трети изборен район – Варненски, от партия ВЪЗРАЖДАНЕ; Ивайло Христов Митковски, избран за народен представител в Трети изборен район – Варненски, от коалиция ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА – ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ; Деян Петев Петков, избран за народен представител в Четвърти изборен район – Великотърновски, от ПП МЕЧ; Андрей Христов Вълчев, избран за народен представител в Шести изборен район – Врачански, от коалиция БСП – ОБЕДИНЕНА ЛЕВИЦА; Росен Красимиров Иванов, избран за народен представител в Девети изборен район – Кърджалийски, от ПП МЕЧ; Павлин Йовков Йотов, избран за народен представител в Единадесети изборен район – Ловешки, от коалиция ГЕРБ-СДС; Емил Димитров Трифонов, избран за народен представител в Дванадесети изборен район – Монтана, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД; Станислав Димитров Анастасов, избран за народен представител в Шестнадесети изборен район – Пловдив, от коалиция ДПС-Ново начало; Борислав Климентов Петков, избран за народен представител в Двадесет и втори изборен район – Смолянски, от ПП МЕЧ; Александър Руменов Ненков, избран за народен представител в Двадесет и трети изборен район – София, от коалиция ГЕРБ-СДС; Иван Стойнов Кючуков, избран за народен представител в Двадесет и пети изборен район – София, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД; Виктор Тенчев Папазов, избран за народен представител в Двадесет и пети изборен район – София, от партия ВЪЗРАЖДАНЕ; Метин Ялзер Качан, избран за народен представител в Двадесет и седми изборен район – Старозагорски, от коалиция ДПС-Ново начало; Теменужка Петрова Петкова, избрана за народен представител в Двадесет и осми изборен район – Търговищки, от коалиция ГЕРБ-СДС и Никола Тошков Джамбазов, избран за народен представител в Двадесет и осми изборен район – Търговищки, от коалиция ГЕРБ-СДС, на основание чл. 302, ал. 2 от Изборния кодекс на мястото на Теменужка Петрова Петкова за времето, през което изпълнява функцията на министър; Александър Стайков Марков, избран за народен представител в Тридесет и първи изборен район – Ямболски, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД.

На основание чл. 306, ал. 5 ИК Съдът следва да възложи на Централната избирателна комисия въз основа на установеното с настоящото решение да определи

резултатите от изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., като обяви разпределението на мандатите и имената на избраните народни представители.

След влизане в сила на настоящото решение Централната избирателна комисия следва да предостави публичен достъп до приетото за установено от Съда по отношение на избирателните секции, предмет на проверката по делото.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за незаконен избора на народните представители:

Ешереф Кязим Ешереф, избран за народен представител във Втори изборен район – Бургаски, от коалиция АЛИАНС ЗА ПРАВА И СВОБОДИ – АПС;

Светослав Тодоров Тодоров, избран за народен представител в Трети изборен район – Варненски, от партия ВЪЗРАЖДАНЕ;

Ивайло Христов Митковски, избран за народен представител в Трети изборен район – Варненски, от коалиция ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА – ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ;

Деян Петев Петков, избран за народен представител в Четвърти изборен район – Великотърновски, от ПП МЕЧ;

Андрей Христов Вълчев, избран за народен представител в Шести изборен район – Врачански, от коалиция БСП – ОБЕДИНЕНА ЛЕВИЦА;

Росен Красимиров Иванов, избран за народен представител в Девети изборен район – Кърджалийски, от ПП МЕЧ;

Павлин Йовков Йотов, избран за народен представител в Единадесети изборен район – Ловешки, от коалиция ГЕРБ-СДС;

Емил Димитров Трифонов, избран за народен представител в Дванадесети изборен район – Монтана, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД;

Станислав Димитров Анастасов, избран за народен представител в Шестнадесети изборен район – Пловдив, от коалиция ДПС-Ново начало;

Борислав Климентов Петков, избран за народен представител в Двадесет и втори изборен район – Смолянски, от ПП МЕЧ;

Александър Руменов Ненков, избран за народен представител в Двадесет и трети изборен район – София, от коалиция ГЕРБ-СДС;

Иван Стойнов Кючуков, избран за народен представител в Двадесет и пети изборен район – София, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД;

Виктор Тенчев Папазов, избран за народен представител в Двадесет и пети изборен район – София, от партия ВЪЗРАЖДАНЕ;

Метин Ялзер Качан, избран за народен представител в Двадесет и седми изборен район – Старозагорски, от коалиция ДПС-Ново начало;

Теменужка Петрова Петкова, избрана за народен представител в Двадесет и осми изборен район – Търговищки, от коалиция ГЕРБ-СДС и Никола Тошков Джамбазов, избран за народен представител в Двадесет и осми изборен район – Търговищки, от коалиция ГЕРБ-СДС, на основание чл. 302, ал. 2 от Изборния кодекс на мястото на Теменужка Петрова Петкова за времето, през което изпълнява функцията на министър;

Александър Стайков Марков, избран за народен представител в Тридесет и първи изборен район – Ямболски, от ПП ИМА ТАКЪВ НАРОД,

определени за избрани с Решение № 3998-НС от 31.10.2024 г. на Централната избирателна комисия за обявяване на избраните народни представители в 51-вото Народно събрание.

Отхвърля исканията на народни представители от 50-ото и 51-вото Народно събрание за установяване на незаконност в цялост на изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г.

Оставя без разглеждане искането на 58 народни представители от 50-ото Народно събрание за установяване на незаконност на изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., в 15 Плевенски изборен район и в 25 София изборен район.

Възлага на Централната избирателна комисия въз основа на настоящото решение да определи резултатите от изборите за народни представители, произведени на 27.10.2024 г., като обяви разпределението на мандатите и имената на избраните народни представители.

Изпраща препис от решението на Народното събрание, на Централната избирателна комисия и на вносителите на исканията.

Решението влиза в сила от датата на постановяване.

РЕШЕНИЕ № 2 от 8 април 2025 г. по конституционно дело № 13 от 2024 г.[2]

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 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

[2] обн. ДВ, бр. 32 от 15.04.2025 г.

Колев, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 8.04.2025 г. конституционно дело № 13/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

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

Делото е образувано на 4.04.2024 г. по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (ДВ, бр. 26 от 2024 г.) (Решението).

Вносителят привежда аргументи за нарушение на „принципа на правовата държава, на принципа на разделение на властите, на установеното с чл. 84, т. 2 от Конституцията правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и на определените с чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията правомощия на Министерския съвет да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, и да ръководи изпълнението на държавния бюджет“.

Вносителят заявява, че „[с] оспореното решение на Народното събрание се нарушава принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), тъй като законодателят вменява на министъра на финансите задължения и отговорности, които се предполага да имат нормативна основа в устройствения бюджетен закон – Закона за публичните финанси, закона за държавния бюджет или поне в друг закон, и които, от една страна, касаят правомощия на Народното събрание като орган, в чиято компетентност е приемането на закона за държавния бюджет със съответните параметри и показатели, а от друга – правомощията на Министерския съвет по изпълнението на държавния бюджет такъв, какъвто бъде приет от Народното събрание със закона за държавния бюджет за съответната година, както и на консолидираната фискална програма“.

Вносителят счита, че „решението представлява промяна на основни бюджетни показатели, която не е предвидена в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г.“. Поддържа, че подобна промяна трябва да бъде извършена със закон, а не с решение на Народното събрание, от което следва, че „приемането на решението се явява нарушение както на принципа на правовата държава, така и на разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията, защото народните представители не могат да внасят решения/законопроекти за изменение на параметрите на държавния бюджет, ако няма предложение за това от Министерския съвет“.

В подкрепа на претендираната противоконституционност вносителят сочи относима според него практика, като се позовава на Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г., че „е конституционно нетърпимо който и да било от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да излиза извън конституционно очертаните предели на властване, да отказва осъществяването на възложените му властнически правомощия или да делегира другиму свои конституционни правомощия, както и да отнема конституционно предвидени правомощия на държавните органи“.

По отношение на противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията вносителят поддържа, че „основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, т.е. произвол“. Министерският съвет твърди също така, че „липсата на ясни и съобразени със закона аргументи също се явява в противоречие на принципа на правовата държава“.

С определение от 14.05.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е отправил покана до изтъкнати специалисти от науката и практиката за представяне на правни мнения.

В отговор на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на финансите, министърът на енергетиката и проф. д-р Валери Димитров. Комисията за енергийно и водно регулиране и Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ са представили становища, в които посочват, че в искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на оспореното Решение на Народното събрание са поставени въпроси, които не са от тяхната компетентност, както и че не могат да вземат отношение по въпроси, касаещи начина, по който органите на законодателната и изпълнителната власт упражняват своите правомощия, в частност по отношение на приемането и изпълнението на държавния бюджет.

Министърът на енергетиката в своето становище намира искането за неоснователно. Посочва, че не може да бъде споделено заявеното в искането, че е нарушено съотношението между правомощията на висшите държавни органи и по този начин принципът на правовата държава, тъй като приетото Решение на Народното събрание „е такова по осъществяването на държавната политика в енергетиката, а не решение за изменение на параметрите на държавния бюджет“. Приема, че по своите цел и съдържание атакуваното решение „е израз на визията на парламента за осъществяване на енергийната политика на България“. Според министъра на енергетиката това е въпрос с политически характер, попадащ в рамките на дискреционната преценка на парламента при упражняване на правомощието му по чл. 3 от Закона за енергетиката.

Министърът на финансите и проф. д-р Валери Димитров се обединяват около тезата за основателност на искането на Министерския съвет. Министърът на финансите привежда аргументи в подкрепа на твърдените в искането нарушения на принципите на разделение на властите и на правовата държава, тъй като законодателят възлага на министъра на финансите да изпълни в определен срок задължения и отговорности, които не произтичат от Закона за енергетиката, Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и от актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

В своето правно мнение проф. д-р Валери Димитров поддържа, че парламентът не може с индивидуален акт (решение) оперативно да осигурява ликвидна подкрепа на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ чрез задължаването на Министерския съвет или на друг орган на изпълнителната власт да предоставя средства от бюджета, тъй като съгласно чл. 106 от Конституцията изключително правомощие на правителството е

да ръководи изпълнението на държавния бюджет. Според него оспореното Решение „накърнява изключителна конституционно установена компетентност на Министерския съвет“ и е в противоречие с прогласения в чл. 8 на Конституцията принцип на разделение на властите.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, за да се произнесе, взе предвид следното:

Според оспореното Решение на Народното събрание във връзка с ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения съгласно Закона за енергетиката следва да се предприемат действия за финансово стабилизиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и съответно на електроенергийната система, като на министъра на финансите е възложено да предприеме необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лв. във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г. Предвидено е Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да разходва получените средства за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката за ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г. съгласно Решение № Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.

Проектът на решение е внесен в Народното събрание от група народни представители, като видно от мотивите към проекта съображенията за това са, че през последните три години държавната енергетика е „обезкървена“, като са „източени“ над 3,5 млрд. лв. от „Български енергиен холдинг“ ЕАД и 847 млн. лв. от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и средствата са използвани за „покриване на дупки в държавния бюджет“. Едно от възможните според вносителите решения при създадената ситуация „е министърът на финансите да предприеме действия по осигуряване на финансова стабилност за преодоляване на образувания дефицит. Така ще се избегне повишаването на крайната цена на електроенергията за бита и бизнеса и ще се преодолее блокирането на разплащания между участниците в енергийния сектор“.

В своята практика Конституционният съд последователно отстоява необходимостта да се разграничават правомощията на държавните органи. Той нееднократно е подчертавал обаче, че принципът на разделение на властите в българската Конституция не изгражда непреодолима преграда между учредените власти и не следва да се разбира като абсолютно сепариране на всяка от трите власти, съществуването на всяка от тях сама за себе си и изолирането є от другите две. Напротив, този принцип осигурява както взаимен контрол, така и разумно съотношение помежду им, така че самостоятелността да не изключва контрола, възпирането и сътрудничеството, а контролът и възпирането да не изключват нито независимостта, нито взаимодействието и въздействието. Съдът трайно се придържа към приетото още в най-ранната му юриспруденция разбиране, че разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи, което рефлектира върху правата на гражданите (Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г. и цитираната там практика).

Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите

проявления на властването. В мотивите на Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2021 г. Конституционният съд приема: „Според класическата формула за разделението на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението. […] Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да преграждa пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет“.

Една от най-ясните разграничителни линии в правното положение на висшите държавни органи, прокарани в българския конституционен модел, основан на принципа на разделение на властите, е разграничителната линия между правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на държавния бюджет: между приемане (от Народното събрание, негова изключителна компетентност по смисъла на чл. 84, т. 2 от Конституцията) и предлагане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет (от Министерския съвет, негова изключителна компетентност според чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). Това разграничение е потвърдено ясно в редица решения на Конституционния съд (Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г. и цитираната там практика). Според Съда „конституционният законодател изважда от кръга на правомощията на Народното събрание текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, и я предоставя на Министерския съвет“ (Решение № 6 от 2001 г. по к.д. № 17/2000 г.).

Конституционният съд е изяснил (Решение № 6 от 2001 г. по к.д. № 17/2000 г.; Решение № 2 от 2009 г. по к.д. № 1/2009 г. и др.), че конституционната разпоредба на чл. 106 не съдържа конкретна правна уредба на правомощията на Министерския съвет във фазата на изпълнение на държавния бюджет, като тази уредба е оставена на законодателството (и е осъществена чрез Закона за публичните финанси). Съотношението на бюджетните правомощия на законодателната и изпълнителната власт обаче не може да бъде нарушавано чрез закон (Решение № 2 от 2009 г. по к.д. № 1/2009 г.). Още по-малко е възможно да бъде нарушавано чрез решение на Народното събрание.

В контекста на гореизложеното относно принципа на разделението на властите е конституционно недопустимо с решение на парламента да се осигурява ликвидна подкрепа на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ чрез възлагане на министъра на финансите да предоставя средства от бюджета, тъй като съгласно чл. 106, предл. първо от Конституцията изключително правомощие на правителството е да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В съответствие с конституционния

принцип на разделение на властите правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите. В случай на несъответствие между управленската преценка на правителството и волята на парламента парламентът може да приложи конституционно установени способи за парламентарен контрол. Народното събрание не може със свое решение да се намесва в пълноценното осъществяване на конституционно възложените управленски функции на Министерския съвет и в частност оперативни управленски функции (в този смисъл е Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2021 г.).

С оспореното по настоящото дело Решение парламентът възлага на министъра на финансите да осъществи дейност, която принадлежи към изпълнително-разпоредителните правомощия на Министерския съвет в бюджетната сфера (чл. 106, предл. първо от Конституцията).

Правомощието на Министерския съвет по ръководство на изпълнението на държавния бюджет е управленска дейност във връзка с изпълнението на приетия със закон държавен бюджет за съответната година и не може да надхвърля предвиденото както в ежегодния бюджетен закон, така и в Закона за публичните финанси. Законовата форма на бюджета е правното основание за изпълнителната власт да набира приходите и да извършва разходите в рамките на пределите, предвидени в закона за бюджета, като позволява и да бъде упражняван конституционен контрол върху неговото съдържание.

В настоящия случай действащото бюджетно законодателство не съдържа уредба, която да служи като правно основание за приемане на оспорения парламентарен акт. Според практиката на Конституционния съд наличието на първична законова уредба, която да очертава ясно границите на компетентност на органите на изпълнителна власт, гарантира, че изпълнително-разпоредителната дейност няма да прерасне в произвол (Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г.). Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Конституционният съд последователно в своята практика поддържа разбирането, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а точното им прилагане и спазване се отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение № 22 от 1996 г. по к.д. № 24/1996 г.; Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22/2013 г.).

Народното събрание е длъжно да спазва законите, които самото то е приело. Конституционният съд многократно е обръщал внимание, че принципът на правовата държава е от съществено значение за упражняването на властта от всички държавни органи, включително и от Народното събрание. Приетите от парламента актове, включително решенията, трябва да са в съответствие с Конституцията, както и с действащата в материята нормативна уредба (Решение № 8 от 2022 г. по к.д. № 4/2022 г.). Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото принципът на правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално є съответстват (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.; Определение № 8 от 2024 г. по к.д. № 17/2024 г.).

Несъобразяването с действащата законодателна рамка от страна на Народното събрание нарушава формалния компонент на принципа на правовата държава – правната сигурност, като има за последица ерозия на принципа на разделение на властите. Оспореното Решение внася промяна на утвърдените разходи/трансфери по държавния бюджет, непредвидена в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г., и се отклонява от нормата на чл. 119, ал. 1 от Закона за публичните финанси, според която не се допуска извършването на разходи или поемането на задължения, които влошават салдото по консолидираната фискална програма, освен в случаите, когато по предложение на Министерския съвет Народното събрание е приело съответни изменения и допълнения в закона за държавния бюджет.

Конституционната процедура по изготвяне и приемане на ежегодния бюджетен закон, респ. по неговото изменение и допълнение, е израз на съвместно упражняване на правомощия между законодателната и изпълнителната власт в бюджетната област. Разпоредбите на чл. 87, ал. 2 и чл. 106, предл. първо от Конституцията определят разпределението на отговорностите между законодателната и изпълнителната власт при изготвянето и изпълнението на държавния бюджет. Министерският съвет единствен е отговорен за изготвянето и внасянето на законопроекта за бюджета, а Народното събрание – за неговото приемане. Тази система цели да осигури баланс между двете власти при упражняване на техните правомощия (Решение № 6 от 2001 г. по к.д. № 17/2000 г.). Конституционно уреденият механизъм за приемане на бюджета позволява тясното сътрудничество между законодателната и изпълнителната власт в изпълнение на бюджетната функция на държавата в рамките на този законодателен процес.

Изготвянето и приемането на държавния бюджет представляват сложен процес и конституционно гарантираното участие на Министерския съвет в него е сред изключителните му правомощия. Разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията гласи, че законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет. Правомощието за приемане на държавния бюджет със закон принадлежи единствено на Народното събрание. Симетрично, предложения за промени в бюджета може да се правят също само под формата на законопроект, предложен на парламента от правителството. Предвид гореизложеното Конституционният съд приема, че Конституцията не позволява на Народното събрание по свое усмотрение да въвежда чрез решение, вместо със закон, изменения в бюджетни показатели, заобикаляйки по този начин законодателната процедура, включваща изключителното правомощие на Министерския съвет да внася законопроект за изменение на вече приет ежегоден бюджетен закон.

В настоящия случай вместо параметрите в бюджета да бъдат изменени по предложение на Министерския съвет и съответно гласувани и приети от Народното събрание, законодателната власт нарушава конституционно предвидения ред, което на самостоятелно основание води до нарушение на принципа на правовата държава.

Решението на Народното събрание, което възлага на министъра на финансите да предприеме „необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лв. във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г.“, е конституционно нетърпимо. С оспореното Решение Народното събрание изземва правомощия на Министерския съвет (чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията), нарушава

принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което Решението следва да бъде обявено за противоконституционно.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционно Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 г.).

Особено мнение на съдия Соня Янкулова

Като съм съгласна по принцип със съображенията на Съда по постановеното решение за противоконституционността на Решението на Народното събрание от 21.03.2024 г., изразявам особено мнение по допустимостта на произнасянето по същество към датата на постановяване на настоящото решение.

Оспореното решение на Народното събрание е прието на 21.03.2024 г. С него Народното събрание възлага на Министерския съвет, и в частност на министъра на финансите, да предприеме необходимите действия за покриване на оперативния дефицит във фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г., както и този фонд да разходва така получените средства за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката за ценовия период 1 юли 2023 г . – 30 юни 2023 г., съгласно Решение №Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.

Срокът, поставен с решението на Народното събрание на министъра на финансите – 31.03.2024 г. – отдавна е изтекъл. Отдавна е изтекъл и срокът 30 юни 2024 г., в рамките на който би следвало, с оглед на решението на Народното събрание, получените средства да се използват за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката. Нещо повече. Отдавна е изтекъл срокът на действие на Решение №Ц-14 – 30 юни 2024 г., в съответствие с което би следвало да се разходват получените във фонда средства. В сила, от 30.06.2024 г., е ново Решение №Ц-17 на Комисията за енергийно и водно регулиране, с което са утвърдени, считано от 01.07.2024 г., нови цени по чл. 30, ал. 1, т. 1, 6, 9, 10, 13 и 7 от Закона за енергетиката. Изтекъл е и срокът на действие на Закона за държавния бюджет за 2024 г., в рамките на който е следвало се осъществят разпоредените действия.

Следователно оспореното решение на Народното събрание, макар безспорно като акт на законодателния орган съобразно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да подлежи на контрол за конституционосъобразност, към датата на постановяване на настоящото решение на Конституционния съд, не поражда целените с него правни последици – не регулира по установения чрез него начин правоотношенията, които са предмет на регулиране, поради изчерпване на правното му действие, определено в рамките на

конкретен срок (ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г.) и в изпълнение на акт, който е изчерпал правното си действие (Решение №Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране).

Поради това оспорването към датата на постановяване на настоящото решение считам за недопустимо.

РЕШЕНИЕ № 3 от 23 април 2025 г. по конституционно дело № 18 от 2023 г.[3]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството“, чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Невин Фети, Орлин Колев, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 23.04.2025 г. конституционно дело № 18/2023 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

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 17.10.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството“, чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 41 от 2024 г.) (ЗОЗЗ).

В искането са изложени аргументи, че като се отклонява от предвидените в Закона за опазване на земеделските земи общи условия за промяна на предназначението на земеделските земи, които изискват обвързване на разрешението на компетентния административен орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната, както и провеждане на специални процедури, законодателят не изпълнява конституционните изисквания на чл. 21, ал. 2 промяната да се извършва по изключение при доказана нужда и при условия и ред, определени в закон. По отношение на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ, оспорен в

[3] обн. ДВ, бр.37 от 02.05.2025 г.

частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, вносителят намира, че тези съоръжения неоправдано се поставят в еднакъв режим на изключение, приложим за национални или общински обекти с първостепенно значение, без да се отчитат различното им предназначение, собственост и връзка с публичния интерес. Вносителят подчертава също, че, тъй като в разпоредбата съществува неяснота дали при изготвянето на подробния устройствен план ще бъде направена преценка за доказана нужда, оценката на продуктивните качества на земята и целите на промяната няма да бъде извършвана или ще е формална в противоречие с чл. 21, ал. 1 и 2 от Конституцията.

По отношение на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ, оспорен в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството“, е направен извод, че строителството в земеделски земи без промяна на предназначението им, при условия и ред, предвидени в подзаконов нормативен акт, противоречи на чл. 21, ал. 2 от Конституцията и създава възможност за небалансирано използване на природните ресурси в нарушение на чл. 15 от Основния закон. Вносителят поддържа, че критериите за разрешаване на строителство трябва да бъдат определени със закон, с което се гарантира извършването на преценка между продуктивните качества на земята и целите на промяната, за да не бъде накърнено оптималното й предназначение за земеделски нужди в противоречие с чл. 21, ал. 2 от Конституцията.

По отношение на разширяването на обхвата на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ вносителят посочва, че възможността за промяна на предназначението на по-ценната земеделска земя от пета и шеста категория за изграждане и/или разширение на фотоволтаични системи не се основава на доказана нужда за нейното използване за неземеделски цели, поради което разпоредбата противоречи на чл. 21, ал. 1 от Конституцията, който изисква от законодателя да гарантира опазването на земеделските земи като национално богатство.

С определение от 21.11.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: Народното събрание, министърът на земеделието и храните, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Българската асоциация на собствениците на земеделски земи, Сдружение „Обединени земеделски производители“, Националната асоциация на зърнопроизводителите, Българската ветроенергийна асоциация, „Грийнпийс“ – България, Коалиция „За да остане природа в България“, проф. д.ю.н. Георги Пенчев, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Златимир Орсов.

Становищата на Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет, Българската асоциация на собствениците на земеделски земи, Сдружение „Обединени земеделски производители“, Националната асоциация на зърнопроизводителите, Коалиция „За да остане природа в България“ и изразените правни мнения на проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Златимир Орсов със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Според Върховния административен съд предвидената в чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ възможност за строителство на агрофотоволтаици в земеделските земи без промяна на предназначението им нарушава чл. 21, ал. 2 от Конституцията. В становището се посочва, че използването на земеделските земи за производство на електрическа енергия е в противоречие с конституционно установения принцип обработваемата земя да се използва само за земеделски цели. Поддържа се също, че строителството на агрофотоволтаици при условия и по ред, определени в наредба, нарушава изискването законът да определя условията и реда за преценка за наличие на доказана нужда при промяна на предназначението на земеделската земя, процедурата, компетентния орган, извършващ преценката, акта, с който се произнася, както и защитата срещу него. Застъпва се, че Конституцията не предоставя възможност законодателят да предостави уредбата на тази материя в подзаконов нормативен акт.

По отношение на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ, оспорен в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, Върховният административен съд приема, че непровеждането на процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране, от една страна, освобождава от задължението за извършване на преценка на продуктивните качества на земята, а от друга, поставя инвеститорите на агрофотоволтаици в по-благоприятни условия от останалите лица в производството по промяна на предназначението на земеделската земя в нарушение на чл. 6, ал. 2, изр. второ от Конституцията.

В представеното след изменението на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ и отмяната на оспорената част на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ становище на Върховния административен съд са изложени аргументи за допустимост и основателност на искането и по отношение на тези разпоредби. Обосновава се извод, че необходимостта от произнасяне на Конституционния съд е свързана с ограничаването на неблагоприятното въздействие на противоконституционните закони върху правната сфера на гражданите и юридическите лица. Аргумент за допустимост на искането се извежда от практиката на Съда на Европейския съюз, като се посочва, че при отмяна на оспорена разпоредба на правния субект следва да се предостави възможност да обоснове своя интерес от продължаване на производството и този интерес трябва да бъде взет предвид. В становището се излагат аргументи и за основателност на искането по отношение на посочените разпоредби, като се твърди, че законодателят не осигурява изискуемата от Конституцията особена закрила на земеделската земя, а създава облекчения за инвеститорите и насърчава използването ѝ за неземеделски нужди.

Според Висшия адвокатски съвет разширяването на обхвата на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ по отношение на земеделските земи от пета и шеста категория е извършено без обоснована необходимост и не преследва легитимна цел. В становището се посочва също, че реализирането на промяната на предназначението на земеделската земя с влизането в сила на подробния устройствен план, който предвижда изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, противоречи на конституционното изискване промяната да се извършва по изключение и при доказана нужда, като изключва провеждането на производство пред Комисията по земеделие. Сочи се, че липсва легитимна цел, която да оправдава прилагането на еднакъв режим за изграждане на обекти за производство на възобновяема енергия и за такива от национално или от първостепенно общинско значение. В становището се поддържа, че

разпоредбата е непропорционална и не оправдава значим обществен интерес, независимо от приоритизирането на производството на енергия от възобновяеми източници в екологичната политика в Европейския съюз. Обосновава се извод, че въвеждането на нормативни облекчения във връзка с насърчаването на производството на възобновяема енергия не следва да става за сметка на земеделските земи, които са ограничен и невъзстановим ресурс. По отношение на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част се посочва, че като се въвежда единствено легална дефиниция за понятието „агрофотоволтаици“ и се предвижда условията и редът за тяхното изграждане да се определят в наредба, не се осигуряват необходимите гаранции, че няма да се стигне до фактическа промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди.

Според Българската асоциация на собствениците на земеделски земи оспорените разпоредби предоставят привилегии за определен кръг лица и дейности, с което се отива отвъд необходимото за постигането на други цели от обществен интерес, какъвто е преходът към нисковъглеродна икономика. Конкретно по отношение на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ се посочва, че земеделските земи от пета и шеста категория представляват близо половината от земите със земеделско предназначение – обстоятелство, което не е било предмет на оценка от законодателния орган, поради което разпоредбата противоречи на чл. 21, ал. 2 от Конституцията.

Националната асоциация на зърнопроизводителите и Сдружение „Обединени земеделски производители“ също обосновават извод, че с оспорените разпоредби се създава преференциално третиране на инвестициите в производство на енергия от възобновяеми източници в противоречие с чл. 15 и 21 от Конституцията. В становищата се посочва, че терминът „агрофотоволтаици“ описва конфигурация между фотоволтаични системи и земеделски култури, която не би могла да съществува на практика, тъй като отнемането на слънчевата светлина прави невъзможно използването на земята за земеделски нужди. Поради това в становищата е направен извод, че се стига до фактическа отмяна на процедурата за опазване на земеделските земи, без да се извършва проверка дали са налице основанията за допускане на тяхното използване за неземеделски нужди. На второ място се посочва, че с прилагането на улеснена процедура за промяна на предназначението с влизането в сила на подробен устройствен план се пропускат необходимото техническо обследване на бъдещия обект и извършването на проверка от компетентните комисии по реда на закона, която проверка осигурява законосъобразността и прозрачността на процеса. Изложени са съображения, че като крайно ограничен ресурс земеделската земя не получава необходимата защита чрез предвидената възможност за изграждане на фотоволтаични системи и върху земи от пета и шеста категория, като с отпадането на изискването за становище от съответния мрежови оператор се създава опасност за необоснована промяна на нейното предназначение.

В становището на Коалиция „За да остане природа в България“ се посочва, че функциите на агрофотоволтаиците като енергийни обекти не са свързани с основното предназначение на земеделските земи, поради което разрешаването на строителство за такива съоръжения нарушава чл. 21, ал. 2 от Конституцията, а уреждането на условията и реда за тяхното изграждане в наредба противоречи на чл. 22, ал. 3 от Конституцията, който изисква режимът на земята да се определя със закон. Като аргументи за

противоконституционност на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част се изтъкват липсата на мотиви при приемане на разпоредбата, неяснотата на съдържанието на термина „обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ и извършването на строителство единствено на основание приет подробен устройствен план. По отношение на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ се поддържа, че липсата на обективни показатели за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение обезсмисля текста на разпоредбата и води до неприлагане на чл. 21, ал. 2 от Конституцията. Във връзка с чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ в становището се посочва, че с освобождаването от процедурата по издаване на решение за промяна на предназначението на земеделските земи се премахва ролята на компетентните комисии, които включват представители на различни министерства и браншови организации, не се осъществяват консултативните процеси като гаранция за отчитане на интересите на обществото, като строителството и енергетиката се издигат като най-висши конституционни ценности в противоречие с принципа на правовата държава.

Според проф. д-р Мария Славова използването на обработваемата земя за неземеделски цели е допустимо при особени условия, като предвиденият в Закона за опазване на земеделските земи специален правен ред е това изключение, при което единствено се допуска промяна на предназначението на земеделската земя. Поради това в правното мнение се приема, че е недопустимо да се предвижда „изключение на изключението“, като се създава ред, различен от установения, чрез въвеждането на „отсъствие на процедура“ по отношение на определена категория правни субекти. Изложени са аргументи, че непровеждането на процедурата пред комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ и приравняването на обектите за производство на енергия от възобновяеми източници на национален обект или на общински обект с първостепенно значение представляват посегателство върху конституционното правило за опазване на предназначението на земеделските земи. Посочва се, че изграждането на агрофотоволтаици при условия и по ред, определени с наредба, нарушава йерархията на нормативните актове. В правното мнение се обосновава извод, че спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя след премахване на фотоволтаичните съоръжения е невъзможно, а оценка на състоянието ѝ не се извършва. Според проф. д-р Мария Славова поради „отсъствието на процедура“ оспорените разпоредби не биха могли да имат приложение, те са уредени без процесуална форма и изменят замисъла на общия закон.

Според проф. д-р Христина Балабанова оспорените разпоредби нарушават конституционно установената забрана за използване на земеделската земя за неземеделски нужди и не отговарят на условията, при които Основният закон допуска промяна на нейното предназначение. В правното мнение се посочва, че тъй като подробният устройствен план отразява фактическо положение, той следва единствено да отрази резултатите от едно проведено производство, в което е доказана нуждата и е извършена промяната на предназначението на земеделските земи. Поради това е направен извод, че извършването на промяната с влизането в сила на подробен устройствен план нарушава чл. 15 от Конституцията.

В правното мнение на доц. д-р Златимир Орсов е застъпено, че изграждането на агрофотоволтаици, което не е свързано или съвместимо с основното предназначение на земеделската земя, представлява използване на земеделската земя за неземеделски цели

в противоречие с чл. 21 от Конституцията. Посочва се също, че с предвиждането на условия и ред за строителство на такива обекти в наредба законодателната компетентност на Народното събрание да уреди условията за разумно използване на земеделските земи се прехвърля на съответните министри в нарушение на чл. 15 от Конституцията. По отношение на останалите оспорени разпоредби доц. Орсов прави извод, че създадената особена процедура за промяна на предназначението на земеделските земи не съдържа етапите, в които се извършва необходимата проверка отговаря ли на изискванията на чл. 15 от Конституцията предлаганият за изграждане обект и доказана ли е нуждата в съответствие с чл. 21, ал. 2 от Конституцията той да бъде построен именно върху предлаганата земеделска земя, а не върху друг терен.

В становището на „Грийнпийс“ – България, е обоснован извод, че възможността за изграждане на агрофотоволтаици не следва да се приема като нарушение на чл. 21 от Конституцията, но се подчертава необходимостта от прецизиране и допълване на нормативната уредба. Като аргументи за противоконституционност на останалите оспорени разпоредби се посочват необоснованото разширяване на обхвата на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ, премахването на компетентните комисии, както и невъзможността за извършване на преценка защитен ли е общественият интерес от опазване на земеделските земи и доказана ли е нуждата от промяна на тяхното предназначение.

Народното събрание и министърът на земеделието и храните намират искането за неоснователно по отношение на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ и за основателно по отношение на останалите оспорени разпоредби. Във връзка с чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ в становищата се посочва, че премахването на първия етап от процедурата по промяна на предназначението на земеделските земи – утвърждаване на площадка или трасе за проектиране, е свързано с необходимостта от съобразяване с предвидените в Закона за устройство на територията срокове за изработване на общи устройствени планове на общините и с намаляване на административната тежест. Противоконституционността на останалите разпоредби се обосновава, като се посочват липсата на законови гаранции за запазване на основното предназначение на земята при изграждането на агрофотоволтаици и невъзможността за извършване на преценка за доказана нужда в процедурата по промяна на нейното предназначение.

В становището на Българската ветроенергийна асоциация са изложени аргументи за неоснователност на искането по отношение на чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи. Посочва се, че предвиждането на еднакъв режим за съоръженията за производство на енергия от възобновяеми източници и за националните обекти или общинските обекти с първостепенно значение съответства на правните актове на Европейския съюз. В тях тези обекти са определени като проекти с най-висока обществена значимост, чиито изграждане и експлоатация са от „по-висш обществен интерес и обслужват общественото здраве и безопасност“. В становището се поддържа, че разпоредбите отговарят на конституционните изисквания промяната на предназначението на земеделските земи да се допуска по изключение. Сочи се, че обектите за производство на енергия от възобновяеми източници са обхванати от понятието „техническа инфраструктура“, преценката за нуждата от промяната се извършва в процедурите по изработване и одобряване на общите устройствени планове,

а условията и редът, при които ще се извършва промяната, са предвидени в Закона за опазване на земеделските земи.

В правното си мнение проф. д.ю.н. Георги Пенчев поддържа, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло. Изложени са съображения, че при извършването на преценка относно конституционосъобразността на оспорените разпоредби е необходимо да бъде взето предвид, че производството на енергия от възобновяеми източници е сред приоритетните цели на екологичната политика на Европейския съюз. Тази политика е реализирана в редица актове на вторичното право на Съюза, в които за държавите членки са установени редица задължения, свързани с нейното постигане. В правното мнение е обоснован извод, че увеличаването на дяла на възобновяемите енергийни източници в енергийния баланс на държавите членки превръща ускореното изграждане на обекти за производство на възобновяема енергия в приоритет в енергийното развитие на Република България. Поддържа се, че с оспорените разпоредби не се засяга прекомерно общественият интерес, свързан с опазването на земеделските земи, и не се нарушават чл. 21, ал. 2 и чл. 55 от Конституцията, тъй като те допринасят за предотвратяване на изменението на климата, което би довело до увреждане на продуктивните качества на земеделските земи или дори до тяхното унищожаване.

Според проф. д.ю.н. Георги Пенчев в българското екологично законодателство са предвидени и достатъчно гаранции за опазване на земеделските земи и тяхното почвено плодородие чрез установяване на съответните законови процедури и чрез предвиденото право на гражданите на информация за околната среда.

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

След постановяване на определението за допускане на искането на президента до разглеждане по същество 49-ото Народно събрание в заседание, проведено на 7.12.2023 г., е приело Закон за изменение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ЗИДОПК), като с § 7, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на този закон е изменен чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ, като думата „пета“ е заменена със „седма“. Изменителният закон е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 106 от 2023 г., като § 7, т. 2 ПЗР на ЗИДОПК е влязъл в сила от деня на обнародването му (арг. от § 10, т. 2 ПЗР на ЗИДОПК).

Във фазата на разглеждане на делото по същество на проведено на 8.02.2024 г. заседание 49-ото Народно събрание е приело Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИДЗЕ) (ДВ, бр. 16 от 2024 г.), като с § 7, т. 1 ПЗР на ЗИДЗЕ думите „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ в чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ се заличават. Законът в тази си част е влязъл в сила от деня на обнародването му съгласно § 11 ПЗР на ЗИДЗЕ.

При тези данни Конституционният съд следва да отговори на предварителния въпрос за допустимостта на разглеждането по същество на разпоредбите на чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7, оспорен в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, от Закона за опазване на земеделските земи. Съгласно чл. 25,

ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд произнасяне по допустимостта на искането е възможно във всяка фаза на конституционното дело.

Както е приемал в подобни случаи при изменение и допълнение на оспорен пред Съда закон (Решение № 9 от 2018 г. по к.д. № 5/2017 г.; Решение № 14 от 2018 г. по к.д. № 12/2017 г.; Определение № 1 от 2019 г. по к.д. № 1/2019 г.; Определение № 2 от 2019 г. по к.д. № 11/2018 г.; Определение № 2 от 2020 г. по к.д. № 10/2020 г. и др.), Конституционният съд следва да отклони искането на президента за установяване на противоконституционност на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ като недопустимо и да прекрати производството по делото по отношение на тази разпоредба. След изменението чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ има ново съдържание и смисъл, като така се внася нов предмет на делото, какъвто не е поискан от вносителя и с какъвто не е сезиран Конституционният съд. Разглеждането на изменената разпоредба означава Съдът да се самосезира, което е недопустимо.

По отношение на чл. 24, ал. 7, оспорен в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, Конституционният съд приема, че според трайно установената му практика (Определение № 2 от 2007 г. по к.д. № 4/2007 г.; Определение № 3 от 2016 г. по к.д. № 5/2016 г.; Определение № 6 от 2016 г. по к.д. № 11/2015 г.; Определение № 1 от 2018 г. по к.д. № 7/2018 г.; Определение № 2 от 2019 г. по к.д. № 11/2018 г.), след като оспорената законова разпоредба вече не е част от правния мир, Съдът не може да разглежда искане за установяване на нейната противоконституционност поради отпадане на предмета на искането.

По тази причина искането за установяване на противоконституционност на чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи следва да бъде отклонено, а образуваното пред Съда производство – прекратено в частта за установяване на противоконституционност на тази разпоредба.

По отношение на разпоредбите на чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството“ и чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи Конституционният съд приема следното:

Разпоредбата на чл. 15 от Конституцията урежда като основно начало задължението на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Едно от проявленията на тази отговорност е грижата за околната среда да се осигури на всички равнища на правна регулация (Решение № 6 от 2020 г. по к.д. № 10/2019 г.; Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г.; Решение № 5 от 2022 г. по к.д. № 13/2021 г.), за да бъде избегнато негативното въздействие, причинено от човешката дейност, което е „важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на биологично разнообразие през последните десетилетия“ (Решение № 14 от 2021 г. по к.д. № 14/2020 г.).

Неделима част от посочените в чл. 15 от Конституцията задължения е и опазването на земята. Съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията земята е въздигната в ранг на основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Конституционният законодател императивно е предписал, че обработваемата земя се използва само за земеделски цели, и е ограничил възможността за промяна на нейното предназначение, като е предвидил, че такава се допуска само по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон (чл. 21, ал. 2 от Конституцията).

Земята е основно богатство, което има национален характер. Тя е източник и гаранция за икономическото благосъстояние на държавата и обществото в цялост и на отделните нейни членове. По отношение на земята конституционният законодател използва понятието „особена закрила“, с което акцентира върху изискването за значително по-висока от обичайната степен на защитеност на земята като обект на закрила. Доколкото квалификацията „основно национално богатство“ се отнася до всеки вид земя, обработваемата земя се ползва от закрилата на чл. 21, ал. 1 от Основния закон.

Специалната конституционна уредба за защита на обработваемата земя е въведена с разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от Основния закон, с която е създадена рамка от конституционни мерки като форма на особена закрила. Тези мерки включват императивно ограничаване на използването на обработваемата земя само за земеделски нужди. Правилото няма абсолютен характер и допуска възможност за използване на земеделската земя за други нужди, но само при наличие на изрично посочени и конкретно определени предпоставки с цел гарантиране защитата по чл. 21, ал. 1 и ал. 2, изр. първо от Конституцията. Промяната на предназначението не може да бъде установена като общоприложимо правило както на законодателно ниво, така и като фактическо положение, и се предвижда само по изключение.

В отделните случаи, които се обхващат от понятието „изключение“ по смисъла на чл. 21, ал. 2, изр. второ от Конституцията, промяна е допустима само при наличие на доказана нужда и се осъществява при условия и по ред, предвидени в закон. Конституцията не допуска по-нисък по степен и юридическа сила нормативен акт да урежда условията и реда за промяна на предназначението. В още по-голяма степен е недопустима законова делегация на правомощията на законодателния орган на орган на изпълнителната власт.

Във връзка със задължението на всички публични органи съгласно чл. 15 от Конституцията за опазване на околната среда и разумно използване на ресурсите на страната установеният режим на особена закрила на обработваемата земя включва и изискването нуждата от промяна на предназначението да бъде заявена, обоснована и доказана от заинтересуваното лице пред съответния компетентен орган, който да разполага с правомощие да я признае или да постанови отказ.

Опазването и съхраняването на земеделската земя като уникален природен ресурс е държавна политика, която има за основа специализирана нормативна уредба – Закона за опазване на земеделските земи. В изпълнение на конституционното изискване за приоритетна/особена закрила на обработваемите земи, предмет на закона е опазването на земеделските земи от увреждане, възстановяването и подобряването на тяхното

плодородие и определянето на условията и реда за промяна на тяхното предназначение (чл. 1 ЗОЗЗ).

Законодателят урежда статуса и правното положение на земеделските земи, като в чл. 2, ал. 1 ЗОЗЗ ги определя като основно национално богатство и постановява, че се използват само за земеделски цели. В ал. 2 на същата разпоредба е очертано тяхното предназначение – производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, неувреждащ почвеното плодородие и здравето. Използването на земеделските земи следва да се осъществява в установените от законодателя граници – да бъде със земеделска цел и да обслужва определеното им в Закона за опазване на земеделските земи основно предназначение. Този извод произтича и от разпоредбата на чл. 5, ал. 1 ЗОЗЗ, съгласно която собственикът свободно избира начина на ползване на земеделската земя, ако с това не променя нейното предназначение.

Използването на земеделските земи за цели, несвързани с производство на растителна продукция и паша на добитък, е възможно единствено след промяна на предназначението им, която съгласно чл. 2, ал. 3 ЗОЗЗ се допуска по изключение при доказана нужда и при условията и по реда, определени в закона. За да се извърши строителство на обекти, несвързани с използването на земята за земеделски нужди, задължително трябва да бъде спазена специална административна процедура за промяна на предназначението на земеделската земя, уредена в глава пета от закона, детайлизирана в Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 84 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 9 от 2024 г.).

Предвиденото административно производство протича в два самостоятелни етапа: утвърждаване на площадки за проектиране и/или утвърждаване на трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделската земя. Във всеки етап се извършват самостоятелни правни действия, свързани с регулиране на благоустройствения статус на съответната земя. В своята цялост всички действия са подчинени на крайната цел – промяната на предназначението на земеделската земя да се извършва по изключение и при доказана нужда. Поради това съгласно чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ промяната се разрешава в зависимост от продуктивните качества на земята и целите на промяната. Земеделските земи се категоризират в десет категории съобразно критериите, посочени в чл. 17, ал. 2 ЗОЗЗ – продуктивните възможности на почвените и климатичните условия, релефните и технологичните качества на земята, пригодността ѝ за производство на различните видове растителна продукция и наложените ограничения на земеползване, при условията и по реда на Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение (обн., ДВ, бр. 90 от 24.10.1996 г.; посл. изм., бр. 9 от 30.01.2024 г.).

В изпълнение на изискването промяната на предназначението да се извършва по изключение, в разпоредбата на чл. 17а, ал. 1 ЗОЗЗ изрично са регламентирани хипотезите, в които тя е допустима – за изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията, създаване на нови или разширяване на строителните граници на съществуващи урбанизирани територии и създаване или разширяване на границите на отделни урегулирани поземлени имоти извън строителните граници на съществуващи урбанизирани територии.

Промяната се разрешава от органите, посочени в чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ съобразно разпределението на материалната и териториалната им компетентност. Това са Комисията за земеделските земи или комисиите към областните дирекции „Земеделие“, които са колективни специализирани административни органи по опазване на земеделските земи и промяна на предназначението им. В първия етап на производството при вземането на решение в ролята си на орган по опазване на земеделските земи компетентната комисия се ръководи от основните принципи в Закона за опазване на земеделските земи по отношение на тяхното опазване и закрила, като във всеки конкретен случай преценява дали исканата промяна съответства на неговите изисквания. Важно условие при определянето на площадките или трасетата за всеки обект, който се предлага да бъде изграден или разширен, съгласно чл. 21, ал. 1 ЗОЗЗ е наличието на влезли в сила решения или становища, издадени по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда (екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда) и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие (оценка за съвместимостта с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона). Друга защитна мярка срещу увреждането на земята е предвидена в разпоредбата на чл. 22, ал. 2 ЗОЗЗ, в която е посочено, че площадката или трасето не се утвърждават, когато предлаганата площадка не е съобразена с хигиенни, строителни и други изисквания или с ограничения, предвидени в други закони.

След извършване на преценка дали са спазени изискванията на Закона за опазване на земеделските земи и на специалните закони, към които той препраща, комисиите постановяват своето решение. Решението, с което се утвърждават площадките или трасетата, е актът, с който приключва първият етап на производството, като съгласно чл. 20а, ал. 2 ЗОЗЗ то е основание за издаване на разрешение за изработване на подробен устройствен план при условията и по реда на Закона за устройство на територията. Едва след това може да се осъществи процедурата за изработване на подробен устройствен план.

След приключването на първия етап на производството, издаването на разрешение за изработване на подробен устройствен план, неговото приемане и влизането му в сила комисията постановява решение за промяна на предназначението на земеделските земи (чл. 24, ал. 2 ЗОЗЗ), като с това приключва вторият етап на административното производство.

От посочените разпоредби е видно, че според законодателя успешно проведената процедура по глава пета от Закона за опазване на земеделските земи за промяна на предназначението на земеделската земя е необходимото условие за изграждане на обекти, несвързани с използването на земеделските земи съобразно тяхното основно предназначение. Именно съблюдаването на общите правила, които изискват обвързване на разрешението на компетентния орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната, както и провеждането на предвидените специални процедури гарантират спазването на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията.

С разпоредбата на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ законодателят въвежда изключение от забраната за строителство в земеделските земи, без да е необходима промяна на тяхното предназначение, като предвижда възможност да се изграждат определени обекти. Разпоредбата преди приемането на оспореното от вносителя изменение, направено със

Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (ДВ, бр. 86 от 2023 г.) (ЗИДЗЕВИ), допуска изграждане на оранжерии и линейни обекти по чл. 17а, ал. 2 ЗОЗЗ, а за обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята, строителството се извършва при условия и по ред, определени с нарочно издадена наредба – Наредба № 19 от 25.10.2012 г. за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им (ДВ, бр. 85 от 2012 г.).

Обсъжданото изменение на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ разширява приложното поле на въведеното от законодателя изключение. Предвижда се без промяна на предназначението на земеделските земи в тях да се разрешава строителство и за категорията „агрофотоволтаици“ при условия и по ред, предвидени в наредба. Понятието „агрофотоволтаици“ се въвежда в § 1, т. 11 от допълнителните разпоредби на Закона за опазване на земеделските земи, като се посочва, че това са енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение.

Аргументите на вносителя на направеното между първо и второ гласуване на проекта на ЗИДЗЕВИ предложение (вх. № 49-354-04-46 от 28.06.2023 г.) са свързани с ползите от съвместяването на производството на електрическа енергия от фотоволтаични панели и селскостопанското предназначение на земеделските земи. Съгласно неговите мотиви изискването на действащия закон за промяна на предназначението на земеделските земи за изграждането на обекти за производство на електрическа енергия забавя реализацията на инвестиционното намерение и неоправдано намалява земеделския фонд. Тяхното изграждане не води до увреждане на земеделската земя, поради което не е необходима промяна на нейното предназначение. Съчетаването на производството на електрическа енергия и земеделската дейност е напълно възможно, като същевременно се създават благоприятни за редица земеделски дейности микроклимат и местообитания, допринася се за опазването на водата и се способства за увеличаване на биоразнообразието. Производството на електрическа енергия за собствено потребление води и до намаляване на разходите при производство и съхранение на земеделската продукция, като конкретните критерии за реализация на посочената възможност следва да бъдат регламентирани от органите на изпълнителната власт.

Въведеното от законодателя изключение от забраната за строителство върху земеделски земи за изграждане на агрофотоволтаици се основава на идеята за внедряване на иновативни форми на фотоволтаични технологии, които позволяват едновременно използване на земеделските земи за земеделски нужди и за производство на слънчева фотоволтаична енергия.

Използването на възобновяеми източници на енергия е от решаващо значение за намаляването на въглеродните емисии и за постигането на заложените от Европейския съюз цели в областта на климата през 2030 г. и 2050 г., представени със съобщението на Европейската комисия от 11.12.2019 г. за Европейския зелен пакт (COM(2019) 640 final).

Стремежът на Европейския съюз да ускори въвеждането на фотоволтаични системи, за да допринесе за постигането на целта за климатична неутралност до 2050 г., е подчертан и в представената със съобщението на Европейската комисия от 18.05.2022

г. Стратегия на Европейския съюз за слънчевата енергия (COM(2022) 221 final). В нея се очертават някои действия, насочени към ускоряване на внедряването на слънчеви технологии за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива, и се посочват потенциалните пречки и предизвикателства в сектора на слънчевата енергия. Стратегията включва агрофотоволтаичните уредби сред иновативните форми на внедряване на фотоволтаични технологии.

Използването на селскостопански практики и технологии, които да осигурят устойчиво управление на земята като ценен природен ресурс, следва да бъде стимулирано от законодателя. При провеждане на политиките на насърчаване на производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници, и в частност на иновативните форми на фотоволтаични системи, опазването на околната среда и защитата на обработваемите земи следва да са определящи/ключови. Както е приел Конституционният съд в Решение № 5 от 2017 г. по к.д. № 12/2016 г., „[и]зграждането и експлоатацията на инсталации за енергия от ВИ още от самото начало е ориентирано към гарантиране благополучието на всеки индивид и на обществото като цяло. Управлението на сектор енергия от ВИ свързва множество конституционни ценности и принципи и включва както свободата на стопанска инициатива и закрила на околната среда, така и принципа на устойчиво развитие на обществото и сигурност на гражданите“.

При извършването на строителство на агрофотоволтаични системи задължението на държавата по отношение на околната среда и конституционният принцип за особена закрила на обработваемата земя изискват от законодателя да предприеме мерки за ограничаване на негативното въздействие и да гарантира съхраняването на нейните продуктивни качества и използването ѝ съгласно определеното ѝ в Основния закон предназначение. Единствено регламентирането със закон на съществените елементи на обществените отношения, свързани със закрилата на земеделската земя, изпълнява конституционното изискване за нейното използване само за земеделски цели и не позволява заобикалянето на конституционната повеля промяната да се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, предвидени в закон.

В практиката на Конституционния съд е утвърдено разбирането, че когато Конституцията изисква дадена материя да бъде предмет на законодателна уредба, Народното събрание е длъжно да регулира съответните обществени отношения и не може да делегира на други държавни органи, включително на изпълнителната власт, свои установени в Конституцията правомощия (Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4/1998 г.; Решение № 10 от 2003 г. по к.д. № 12/2003 г.; Решение № 4 от 2010 г. по к.д. № 1/2010 г.; Решение № 6 от 2020 г. по к.д. № 10/2019 г.). Принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) не допуска волята на законодателния орган да бъде променяна и подменяна, нито той сам да се отказва от свои правомощия и да възлага тяхната уредба на друг орган (Решение № 12 от 1995 г. по к.д. № 15/1995 г.; Решение № 6 от 2020 г. по к.д. № 10/2019 г.).

При предвиждането на възможност за изграждане на агрофотоволтаици в земеделски земи без промяна на предназначението им законодателят трябва да вземе предвид, че когато е необходимо определени обществени отношения да бъдат уредени на законово равнище, всички съществени елементи на правната уредба трябва да бъдат закрепени със закон, особено когато Конституцията изрично го изисква. В тези случаи

законът трябва да зададе параметрите на обществените отношения и свързаните с тях правни институти, както и да очертае тяхното основно съдържание, вместо да прехвърля уреждането им на изпълнителната власт.

Недопустимо е законът да предписва в подзаконов акт да се съдържат правила, които не го развиват и допълват, или да овластява други органи да приемат правила, които са част от основната правна уредба на материята и следователно са от компетентността на законодателя. Това води до нестабилност на правната уредба и възможност правилата да се променят по оперативни съображения, извън политическия дебат в законодателния орган (Решение № 6 от 2020 г. по к.д. № 10/2019 г.). Не е допустимо основните правни положения да се създават за първи път чрез подзаконов нормативен акт, за да бъдат запълнени пропуски в уредбата на закона. Още по-малко е допустимо трайни обществени отношения да се уреждат само на подзаконово ниво, без да има възможност за позоваване на закона поради липса на правна уредба.

Конституционният императив за използването на земеделските земи само за земеделски цели изисква при изграждането и последващата експлоатация на агрофотоволтаиците земеделската дейност да остане основна и задължителна, а производството на електрическа енергия да се осъществява като вторична и допълнителна дейност по начин, по който няма бъдат засегнати продуктивните качества на земята и използването ѝ съгласно определеното ѝ в Конституцията предназначение. Съвместимостта на обектите с основното предназначение на земята е важно условие, което трябва да бъде поставено от законодателя, за да не се допусне промяна на нейното предназначение при изграждането и експлоатацията на такива обекти. Установяването на гаранции за запазването на земеделската дейност като първична препятства допускането на възможност за фактическа промяна на предназначението на земеделските земи и за намаляване на земеделския фонд за цели, различни от посочените в Основния закон. Обратното би имало за резултат заобикаляне на конституционния стандарт на чл. 21 от Конституцията и неспазване на задължението на държавата в съответствие с чл. 15 от Конституцията да осигурява възпроизводството и опазването на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

Забраната за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им цели предотвратяването на евентуални увреждащи въздействия, които биха довели до тяхното унищожаване или до невъзможност да бъдат използвани съобразно определеното в Основния закон предназначение. Изграждането на обектите, посочени в чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част, предполага известно въздействие върху земеделските земи, което следва да е строго ограничено от законодателя. То трябва да се свежда само до пряко необходимото за строителството и последващата експлоатация на тези обекти и не може да бъде основание за промяна на статуса на земеделските земи. Те трябва да имат такъв статус както преди, така и по време и след евентуалното изграждане на обектите. Въведената в допълнителните разпоредби на закона дефиниция за агрофотоволтаици, съгласно която те „позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя“, сама по себе си не може да се приеме като достатъчно основание за приложимост на изключението от общата забрана за строителство при съобразяване с чл. 15 и 21 от Конституцията. Предвиждането на правен режим, еднакъв с този на обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята,

не е достатъчна гаранция. Необходимо е да бъде установен ясен и точен, с достатъчно определяеми характеристики критерий, който да обосновава нуждата от предвиденото изключение и да осигурява стриктното му тълкуване и прилагане, какъвто чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част не предвижда. Уредените от законодателя изключения трябва да осигурят прилагането на общото правило и то да се отнася до всички случаи, които не носят признаците, обусловили създаването и присъщи на изключението (Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г.; Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Случаите, обхванати от изключението, не следва да създават възможност за двусмислие или съмнения, за да бъде осигурено еднаквото им прилагане. Техните особености следва да се прилагат в ясно и точно определени граници, които да предотвратят обхващането на случаи, в които липсва присъщото на изключението. Допускането на често и неоснователно прилагане на изключението го превръща в правило. Формалното прилагане на изключението установява неписано, но използвано като правило правно положение, в противоречие с общия законово закрепен принцип, от който поради спецификата си е извлечено изключението (Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31/1998 г.). Определеното от закона правило, че строителство в земеделските земи се извършва след промяна на тяхното предназначение от компетентните органи по реда на глава пета от Закона за опазване на земеделските земи, губи качеството си на общо и основно и се оказва подчинено. Макар формално да има установени общо правило и изключение, двете правила се превръщат в еднакво приложими, с което се създава възможност за заобикаляне на предвидената в закона процедура, без изрично да се предвижда промяна в предназначението на земята. Разглеждана в този аспект, разпоредбата на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част създава възможност чрез установяването на изключение да бъде отклонено прилагането на едно общо правило.

Допускането на строителство за посочената категория обекти без предвиждане на присъщите на специализираната правна уредба на Закона за опазване на земеделските земи защити – конкретна процедура и компетентен орган, който да извърши преценка за съответствието на предлаганите за изграждане на агрофотоволтаичните уредби с основните принципи на закона за опазването и защитата на земеделските земи – създава предпоставки чрез установяване на изключението да бъде избегната една забрана, предвидена с цел предотвратяване на посегателства срещу земята.

Посоченото позволява да се направи извод, че разширяването на приложното поле на изключението от забраната за строителство върху земеделските земи за изграждане на агрофотоволтаици при условия и по ред, предвидени в подзаконов нормативен акт, нарушава посочените принципи и не предоставя изискуемата от Основния закон особена закрила на обработваемата земя. Разпоредбата на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената от вносителя част открива възможност за постигането на резултат, обратен на целения от Закона за опазване на земеделските земи – вместо да предостави изискуемата от Конституцията засилена защита чрез промяна на предназначението по изключение по предвидени в закон условия и ред, тя се намалява, като при съобразяването на ползите и вредите от реализацията на инвестиционните проекти за производство на енергия от възобновяеми източници не се осигуряват приоритетната закрила и запазването на продуктивните качества на обработваемите земи.

Поради изложеното Съдът намира, че разширяването на приложното поле на изключението от забрана за строителство на агрофотоволтаици в земеделските земи без промяна на тяхното предназначение не изпълнява конституционните изисквания за опазване на околната среда и за използване на обработваемата земя само за земеделски цели и за промяна на предназначението ѝ по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, предвидени в закон. Поради това чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“ противоречи на чл. 15 и 21 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна.

Както вече беше посочено, специалното административно производство за промяната на предназначението на земеделските земи, което е уредено в глава пета от Закона за опазване на земеделските земи, се състои от два етапа – етап за утвърждаване на окончателната площадка и/или трасе и етап за промяна на предназначението. С чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ е установено изключение от посочените правила, като са изброени случаите, в които промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди се извършва, без да се изисква утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. Според разпоредбата провеждането на първи етап не е необходимо, когато промяната на предназначението на земеделските земи е предвидена с влязъл в сила общ устройствен план, както и в случаите на изграждане на индустриални паркове по Закона за индустриалните паркове, на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници и изпълнение на концесионен договор. Оспорената от вносителя на искането разпоредба на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ предвижда улеснената процедура да се прилага и при строителство на такива обекти.

Съгласно чл. 24, ал. 2 ЗОЗЗ при наличие на влязъл в сила подробен устройствен план заинтересуваното лице предлага промяна на предназначението на земеделската земя за неземеделски нужди. С решението на комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ и заплащане на дължимата такса (чл. 24, ал. 4 ЗОЗЗ) завършва фактическият състав на промяната на предназначението на земеделската земя. Анализът на разпоредбите позволява да се направи извод, че промяната на предназначението на земеделска земя в такава за неземеделски нужди съгласно установения режим по отношение на обектите за производство на енергия от възобновяеми източници включва две предпоставки: наличието на влязъл в сила подробен устройствен план и решение на комисията по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ за промяна на предназначението, след което имотите губят земеделския си характер. Следователно влизането в сила на подробен устройствен план за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници е достатъчно условие за произнасяне на комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ по предложение на заинтересуваното лице.

Изключването на първия етап от производството по глава пета от закона лишава земеделската земя като ограничен природен ресурс и като национално богатство от закрилата, която законодателят следва да ѝ осигури съгласно изискванията на чл. 15 и 21 от Конституцията. Провеждането на първия етап при съблюдаване на изискванията на специалното административно производство е сред основните гаранции за опазване и защита на земеделските земи. Ролята на компетентната комисия по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ като орган по опазването на земеделските земи е премахната. Тя е лишена от

правомощието да извърши преценка дали за всеки конкретен случай нуждата от промяна на предназначението, при съобразяване с продуктивните качества на земята, целите на промяната и изискванията на специалните закони, е обоснована и доказана. Именно тази преценка гарантира спазването на конституционните изисквания промяната да бъде извършена единствено по изключение и при доказана нужда.

Обстоятелството, че земеделската земя не е защитена, не се променя с приемането на чл. 24б ЗОЗЗ (нов, обн., ДВ, бр. 16 от 2024 г.; доп., бр. 33 от 2024 г.), който предвижда реда за промяна на предназначението на земеделските земи при изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници за постигане на националната цел по чл. 12, ал. 1 от Закона за енергията от възобновяеми източници и във връзка с прилагане на насърчението по чл. 17, ал. 1, т. 8 от същия закон. Съгласно чл. 24б, ал. 1 земеделските земи се считат с променено предназначение след влизането в сила на подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници и издаване на удостоверение от министъра на земеделието и храните. Посочената разпоредба е приета за изпълнение на Директива (ЕС) 2023/959 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и Решение (ЕС) 2015/1814 относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара за системата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове (ОВ, L 130, 16.05.2023 г.). Тази разпоредба няма отношение към изискуемата от чл. 21 от Конституцията закрила на земеделската земя.

Прилагането на облекчени процедури за насърчаване на производството на възобновяема енергия не следва да става за сметка на земеделските земи, които са ограничен и невъзстановим ресурс. Законодателят не следва да допуска интересът от изграждането на такива обекти да доминира до степен, в която да изключва грижата за околната среда и закрилата на земеделската земя.

Поради изложеното Съдът намира, че разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ противоречи на чл. 15 и 21 от Конституцията, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“ и чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 41 от 2024 г.).

Отклонява искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 41 от 2024 г.) и прекратява производството по делото в тази част.

Особено мнение на съдиите Соня Янкулова и Борислав Белазелков

Подписваме решението в частта, с която е обявена противоконституционност на чл. 2, ал. 4 и на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ, с особено мнение, защото считаме, че разпоредбите не са противоконституционни.

Член 21, ал. 1 от Конституцията определя земята като основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Поради това законодателят в чл. 1 на основния устройствен закон – Закона за устройство на територията – установява, че територията на страната е национално богатство и нейното устройство гарантира устойчивото развитие и благоприятните условия за живеене, труд и отдих на населението, като за целта чрез закона се уреждат обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството и се определят ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

Оценявайки значимостта на обработваемата земя, като част от земята, която е национално богатство, конституционният законодател е определил изрично, че тя се използва само за земеделски цели. Конституционният законодател не е дал легално определение на понятията „обработваема земя“ и „земеделски цели“, но в приетия от същата легислатура (преди приемане на Конституцията) Закон за собствеността и ползването на земеделските земи като земеделски са определени земите, чието предназначение е за земеделско производство, а в приетия през 1996 г. Закон за опазване на земеделските земи предназначението на земеделските земи е конкретизирано като такова за производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, който не уврежда почвеното плодородие и здравето.

В действащия Закон за устройство на територията един от основните видове територии в страната, с оглед на основното им предназначение, което е определено с концепциите и схемите за пространствено развитие и общите устройствените планове, са земеделските територии – чл. 7, ал. 1. Конкретното предназначение на земеделските територии, съгласно чл. 8, т. 2 от Закона за устройство на територията, е за обработваеми земи (ниви, овощни и зеленчукови градини, лозя, ливади и други) и необработваеми земи (пасища, скатове, дерета, оврази и други).

Поставяйки конституционното изискване за използване на обработваемите (земеделските) земи единствено за земеделски цели конституционният законодател е създал възможност за промяна на предназначението на обработваемата (земеделската) земя като изрично е дефинирал предпоставките, при които промяната е допустима – по изключение при доказана нужда и при условия и ред, определени със закон. В изпълнение на тази конституционно определена рамка законодателят в Закона за опазване на земеделските земи е уредил хипотезите на строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им и възможността за промяна на предназначението на земеделска земя, която уредба има отношение към оспорените от президента разпоредби на чл. 2, ал. 4 и на чл. 17а, ал. 3 – предмет на настоящото конституционно дело.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ установява възможността в земеделска земя да се извърши строителство, което обаче не води до промяна на предназначението на земята за земеделски цели. Историческият преглед на разпоредбата сочи, че тя е приета с изменението, обнародвано в ДВ, бр. 39 от 2011 г., но още с приемането на Закона за устройство на територията през 2001 г. в чл. 12, ал. 3 е установена възможността без промяна на предназначението на поземлени имоти от земеделските територии по смисъла на чл. 8, т. 2 от Закона за устройство на територията те да се застрояват с обекти, чиито функции са съвместими с предназначението на имота, при спазване на нормативната уредба и въз основа на подробен устройствен план или скица (от 2003 г. – виза за проектиране), издадена от главния архитект на общината. По предложение на Министерския съвет през 2011 г. Народното събрание приема изменение на чл. 2 ЗОЗЗ (обн. ДВ., бр. 39 от 2011 г.) като е добавена разпоредбата на ал. 4, съгласно която строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им може да се извършва за оранжерии, а за обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята – при условия и ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството. През 2015 г., отново по предложение на Министерския съвет, Народното събрание приема изменение на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ (обн. ДВ, бр. 100 от 2015 г.), съгласно което към обектите, за които е допустимо строителство в земеделски земи без промяна на предназначението, са добавени и линейните обекти на техническата инфраструктура по чл. 17а, ал. 2 ЗОЗЗ.

Оспореното изменение на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ (обн. ДВ, бр. 86 от 2023 г.) добавя агрофотоволтаици към разрешеното строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им. С направеното изменение на закона е добавена и нова т. 11 на §1 от Допълнителните разпоредби на закона, съгласно която агрофотоволтаиците „са енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойно и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение“. Разпоредбата, съдържаща дефиницията на агрофотоволтаиците – §1, т. 11, не е оспорена, не е предмет на настоящото производство и не е установена нейната противоконституционност. Чрез нея законодателят осъществява конституционното изискване за използване на обработваемата (земеделската) земя за земеделски цели, защото тя дефинира агрофотоволтаиците като обекти, чието изграждане запазва (не води до промяна на) предназначението на земеделската земя.

Обосноваването в решението на извода за противоконституционност на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в оспорената част с приемането, че законовата разпоредба на §1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на закона не е достатъчно основание за включването на агрофотоволтаиците в категорията обекти, изграждането на които е допустимо без да се променя предназначението на земята за земеделски цели, означава, че Съдът или счита за невярна дефиницията, т.е. че изграждането на агрофотоволтаици води до промяна на предназначението на земята, защото не позволява „спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение“, или че разпоредбата не съдържа гаранции за този начин на използване на земеделската земя при изграждане на агрофотоволтаици. Считаме, че Съдът няма компетентност да установи неверността на дефиницията, т.е. да приеме, че агрофотоволтаиците са обекти, чието изграждане води до промяна на предназначението на земеделската земя. Що се отнася до приемането, че разпоредбата не съдържа гаранции за изграждането на агрофотоволтаиците при запазване на предназначението на земеделските земи – „ясен и точен, с достатъчно определяеми характеристики критерий“ – намираме, че това, е въпрос на преценка на конституционосъобразността на разпоредбата на т. 11 на §1, която не е предмет на настоящото конституционно производство.

Приетото от Съда „формално прилагане на изключението“ от установеното правило за използване на обработваемата земя за земеделски цели разкрива мотив, основан на недобросъвестност на компетентните държавни органи, която недобросъвестност води до фактическо изграждане на енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия (конкретно на агрофотоволтаици) по начин, който на практика осуетява възможността земята да бъде използвана за земеделски нужди и така фактически променя начина на нейното използване за земеделски цели. Считаме, че конституционният контрол не може да изхожда от презумпцията за недобросъвестност на компетентните държавни органи (Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г.; Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.; Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г.; Решение №12/2013 г. по к.д. №9/2013 г.; Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г.; Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г.; Решение №9/2021 г. по к.д. №9/2021 г.; Решение №3/2023 г. по к.д. №18/2022 г.; Решение №9/2023 г. по к.д. №4/2023 г.; Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г.). Макар и житейски понякога тази презумпция да се оказва вярна тя не може да служи като основание за противоконституционност, защото правилното прилагане на закона е въпрос на законосъобразно, компетентно и добросъвестно изпълнение на възложени правомощия. Не презумпцията за недобросъвестност, а презумпцията за добросъвестност „служи като основа за нормотворческата дейност на Народното събрание и е втъкана в разума на приеманите от него закони“ (Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г.). Конституционният контрол е абстрактен и не може да се основава на презумпция за недобросъвестност на органите на държавна власт и управление.

Поради тези съображения, според нас, оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ в частта „и агрофотоволтаици“ не е противоконституционна.

Останалата част от оспорената разпоредба „– при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството“ също намираме, че не е противоконституционна. Изискването на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията – условията и реда за промяна на предназначението

на земеделската земя да са установени в закон – е неотносимо към установеното в чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ, защото изграждането на агрофотоволтаици в земеделска земя не води до промяна на предназначението ѝ. Тази част от оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ е приета с изменението от 2011 г. като от 2012 г. е в сила Наредба №19 от 25.10.2012 г. за строителството в земеделски земи без промяна на предназначението им, с която се определят условията и реда за застрояване в земеделски земи, когато не се променя предназначението им. Установяването в подзаконов акт на условията и реда за строителство в земеделски земи без промяна на предназначението им не е в противоречие с изискването на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията, защото не е налице основната предпоставка за това изискване – промяна на предназначението на земеделската земя, а не е налице и конституционно изискване условията и реда за строителство в земеделски земи без промяна на предназначението им да е установено единствено и само със закон.

Другата оспорена разпоредба е тази на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ в частта „на обекти за възобновяеми източници“. Разпоредбата на чл. 17а ЗОЗЗ е в Глава пета „Промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди“.

Конституционният законодател е установил правилото за използване на обработваемата (земеделската) земя само за земеделски цели, но е допуснал изключение от това правило като е въвел стандарт, съдържащ три конкретни изисквания. Отчитайки потребностите на живота конституционният законодател е предоставил на законодателя възможността да прецени изключителността и му е поставил изричното изискване да е налице доказана нужда и условията и реда за промяна на предназначението на земеделските земи да е уредено в закон. В случая условията и реда за промяна на предназначението на земеделската земя са уредени в закон. Следователно оспорената законова разпоредба е в съответствие с конституционното изискване на чл. 21, ал. 2, изр. 2 за допустимост на промяната на предназначението на земеделска земя при условия и ред, установени в закон.

Преценката на законодателя за изключителността на нуждата следва да е основана на баланса на конституционно установени ценности. В случая този баланс са установените в чл. 15 и 21 от Конституцията ценности – от една страна, осигуряване на използването и възпроизводството на околната среда и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната, а от друга – особената закрила на земята като национално богатство и използването на обработваемите (земеделските) земи само за земеделски цели. Наред с това следва да се отчете и необходимостта от осигуряване на енергия за екзистенциалните нужди на гражданите и за икономическото развитие на обществото, при това при спазване на конституционното изискване за добиване на тази енергия при съблюдаване на конституционно установените в чл. 15 и 21 от Конституцията ценности. Това значи, че законодателството трябва да осигури оптималния баланс между защитата на околната среда и на обработваемата (земеделската) земя, от една страна, и предоставянето на обществото на енергия по възможно най-щадящия за околната среда и за земеделската земя начин, от друга.

Законодателят е приел, че необходимостта от производство на енергия от възобновяеми източници е национална цел, изрично установена в чл. 12, ал. 1 от Закона за енергията от възобновяеми източници. Определянето ѝ като национална цел в закона

сочи на нейната особена значимост за обществото и държавата и дава основание да се дефинира като изключение по смисъла на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията с оглед на разглеждането на енергията като елемент на националната сигурност. Нуждата от развитие на производството на енергия от възобновяеми източници е обективно доказана дори и само при отчитане на факта, че наред със Закона за енергетиката, законодателят е приел и специален Закон за енергията от възобновяеми източници като в неговия чл. 17, ал. 1, т. 8 е установил изрично средства за насърчаване на тази дейност, сред които е и прилагане на облекчена процедура за промяна на предназначението на земеделските земи. Именно тази е разпоредбата, която обективира преценката на законодателя за изключителността на нуждата по смисъла на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията, а тя не е предмет на искане за установяване на противоконституционност.

Изложеното ни дава основание да приемем, че конституционните изисквания за допустимост на промяната на предназначението на обработваемата (земеделската) земя по отношение на оспорената част от разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ са спазени.

Мотивите на Съда за противоконституционност на оспорената част от разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ – лишаването на земеделската земя от закрила поради „изключването на първия етап от производството по Глава пета“, осъществено чрез неприложимост на изискването за определяне на площадка и трасе налага да посочим следното:

Историческият преглед на установеното в Закона за опазване на земеделските земи изискване за провеждане на процедура за утвърждаване на площадка или на трасе за проектиране, въведено с чл. 18 при приемането на закона през 1996 г., е функция на обективно съществуващата към този момент липса на влезли в сила общи устройствени планове за огромния брой от общините. Именно липсата на влезли в сила общи устройствени планове на общините е причината в продължение на 12 години (от 2012 г. до 31.12.2024 г.) да бъде отлагано многократно влизането в сила на изменението на чл. 59 от Закона за устройство на територията, с което беше отменено условието „ако такъв е разработен“ за общия устройствен план на общината и беше добавено „освен в случаите по чл. 109, ал. 2 и 3“.

Следователно отсъствието на влезли в сила общи устройствени планове за територията на общините е породила необходимостта от създаването на установения в чл. 21 ЗОЗЗ ред за определяне на площадка и трасе. С влизането в сила на изменението на разпоредбата на чл. 59 от Закона за устройство на територията относно допустимостта на застрояването извън границите на урбанизираните територии единствено при спазване на изискванията на действащ общ устройствен план за територията на общината или за част от нея и въз основа на действащ план за застрояване, наличието на влязъл в сила общ устройствен план стана общо установено изискване за допускане на промяната на предназначението на земеделска земя и установеното изключение за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници – без да се извършва процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране – губи своя смисъл, защото „площадката“ или „трасето“ са намерили своето решение във влезлия в сила общ устройствен план. Органът по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ няма компетентност да променя установеното с влезлия в сила общ устройствен план.

Независимо от горното и с оглед на приетата след образуване на настоящото производство разпоредба на чл. 24б ЗОЗЗ следва да се посочи, че съгласно чл. 21, ал. 1 ЗОЗЗ за определянето на площадката и трасето се изискват влезли в сила решения или становища, издадени по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие. Именно тези решения или становища се изискват и при одобряване на подробен устройствен план. Те се изискват още при изработване на проектите за устройствените планове, направени въз основа на задание. Съгласно чл. 125, ал. 6 и 7 от Закона за устройство на територията заданието за проект за устройствен план преминава оценката на компетентните органи за определяне на приложимите процедури по реда на глава шеста и седма, раздел I от Закона за опазване на околната среда и чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие. Това означава идентичност на изискванията при определяне на площадка и при допускане на изработването на подробен устройствен план.

При преценката за противоконституционност на оспорената част от разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ следва да се отчита и направеното от законодателя, след образуване на настоящото производство, изменение в чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ, с което категориите земеделски земи, на които е допустимо изобщо изграждане на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, са неполивни земеделски земи от седма до десета категория или некатегоризируеми. Това законово ограничение, при отчитане на установената на основание чл. 17, ал. 2 ЗОЗЗ категоризация на земеделските земи и на публично достъпната информация за това кои земи на територията на държавата са седма, осма, девета и десета категория, е сериозна гаранция за допускане на промяна на предназначението на земеделска земя при спазване на конституционните изисквания на чл. 21, ал. 2, изр. 2

Поради изложеното считаме, че преценката за противоконституционност на оспорената част от чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ, направена в контекста на действащото към настоящия момент законодателство, което урежда обществените отношения, свързани с изграждането в земеделски земи на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, не дава основание да се направи извод за лишаване на земеделската земя от закрила, което да е основание за обявяване на разпоредбата за противоконституционна.

РЕШЕНИЕ № 4 от 30 април 2025 г. по конституционно дело № 29 от 2024 г.[4]

Делото е образувано по искане на 21-ви състав на Районния съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, и членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав

[4] обн. ДВ, бр. 38 от 09.05.2025 г.

Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, Орлин Колев, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 30.04.2025 г. конституционно дело № 29/2024 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

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 10.09.2024 г. по искане на 21-ви състав на Районния съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 1999 г.; посл. изм., бр. 41 от 2024 г.) (ЗДвП) в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) поради противоречие с чл. 31, ал. 4 и с чл. 56 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 189з ЗДвП съдържа и забрана за сключване на споразумение между наказващия орган и нарушителя (чл. 58г ЗАНН), която не е предмет на искането.

В искането се твърди ограничение на конституционно гарантирания достъп до съд и на правото на защита на наказаното лице, водещи до нарушение на изискването за съразмерност между осъщественото противоправно деяние и наложеното наказание. Според вносителя, въпреки че „принципът за съразмерност не е изведен като изрично правило в Конституцията“, той „намира конкретен израз в забраната по чл. 31, ал. 4 за ограничения на правата на обвиняемо лице, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието“. Лишаването на съда от възможност да преценява всички въпроси относно фактите и приложението на правото в спора, с който е сезиран, „пряко засяга правото на достъп до съд на административнонаказателноотговорните лица“. Според вносителя оспорената разпоредба се явява непропорционално и неоправдано ограничение на юрисдикцията на съда да реши правния спор, с който е сезиран, тъй като общо формулираната забрана по чл. 189з ЗДвП изключва възможността да бъдат изследвани и решавани всички релевантни въпроси както по фактите, така и по правото, от които зависи изходът на делото.

С определение от 5.11.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането до разглеждане по същество и е конституирал заинтересуваните институции в производството.

От конституираните и поканени по реда на чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции и изтъкнати специалисти становища и правни мнения са представили: Върховният касационен съд, изпълняващият функциите на главен прокурор, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Висшият адвокатски съвет, Държавната агенция „Безопасност на движението по пътищата“, проф. д.н. Дарина Зиновиева, проф. д-р Иван Тодоров и доц. д-р Изабела Чакърова-Димитрова.

Становищата и правните мнения могат да бъдат обособени в две групи.

Заинтересуваните институции и изтъкнатите специалисти от първата група изразяват подкрепа за искането и принципно съгласие с аргументите, посочени в него, като считат, че оспорената разпоредба трябва да бъде обявена за противоконституционна. Такава позиция заемат в становищата и в правните си мнения

изпълняващият функциите на главен прокурор, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, проф. д.н. Дарина Зиновиева и доц. д-р Изабела Чакърова-Димитрова.

Изпълняващият функциите на главен прокурор изразява съгласие с разбирането на вносителя, че оспорената разпоредба неоправдано ограничава юрисдикцията на съда да реши правния спор, с който е сезиран, тъй като не му позволява да изследва и реши всички въпроси от фактическа и правна страна, относими към спора.

Министърът на правосъдието счита, че разпоредбата на чл. 189з ЗДвП представлява непропорционално и неоправдано ограничение на правото на достъп до съд, както и на правото на защита на административнонаказателноотговорните лица.

Висшият адвокатски съвет подкрепя петитума на искането, но счита, че противоконституционността на оспорената разпоредба следва не от нарушаване на правото за достъп до съд и правото на защита, а от непреодолимо противоречие между приложението на чл. 189з ЗДвП в оспорената му част и разпоредбата на чл. 29 ЗАНН, което поставя под съмнение действителната воля на законодателя с оглед на уредбата на визираните обществени отношения и създава обективни предпоставки за сериозни трудности за правораздаването, които обосновават противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Според проф. д.н. Дарина Зиновиева подходът на законодателя при приемане на атакуваната разпоредба води до елиминиране на правомощието на наказващия орган и на съда за преценка на всички свързани с деянията обстоятелства, посочени в закона. Тя счита, че установеното в разпоредбата е непропорционална мярка с оглед както на целта на ЗДвП като специален закон, така и с оглед на целта на ЗАНН като общ административнонаказателен закон.

Доц. д-р Изабела Чакърова-Димитрова приема, че с разпоредбата на чл. 189з ЗДвП законодателят ограничава правораздавателната власт на съда; налага несъответна на принципа на пропорционалност мярка за провеждане на държавната наказателна политика, като е провел непрецизна законодателна процедура за нейното приемане, която води до противоречие с принципа на правовата държава и с принципа на разделение на властите, до нарушаване на презумпцията за невиновност, както и на съществени компоненти от правото на справедлив съдебен процес.

Втората група включва становища и правни мнения, които считат, че разглежданата разпоредба не е противоконституционна и искането следва да бъде отхвърлено. Такава позиция заемат Върховният касационен съд, министърът на вътрешните работи, Държавната агенция „Безопасност на движението по пътищата“ и проф. д-р Иван Тодоров.

Според Върховния касационен съд промяната, въведена с оспорената разпоредба, е израз на суверенното право на законодателя да формира държавната наказателна политика и доколкото не е единственият приложим правен инструмент на разположение на съда в процеса на индивидуализация на административнонаказателната отговорност, няма основание да се приеме, че засяга конституционни принципи, отнасящи се до устройството или функционирането на съдебната власт или основни права на гражданите до степен, която води до противоконституционност.

Министърът на вътрешните работи заема позицията, че въпреки непрецизната законодателна техника, разпоредбата на чл. 189з ЗДвП не води до неясноти и противоречия в правната уредба на разглежданата материя, нито води до пороци при правоприлагането, които да засягат правата на страните в процеса. Счита, че въвеждането на диференцирана процедура за реализиране на административнонаказателната отговорност е изцяло въпрос на автономна законодателна воля.

Държавната агенция „Безопасност на движението по пътищата“ изтъква полезния ефект от приложението на оспорената разпоредба за повишаване на безопасността на движението по пътищата и счита, че приложението ѝ не създава изтъкнатите в искането трудности в процеса на правоприлагане. Приема, че „от гледна точка на превантивната функция на правната норма с оглед настоящия ѝ императивен характер“ се постигат целените от закона поправителен и възпиращ ефект спрямо правните субекти.

Проф. д-р Иван Тодоров анализира спецификите на административнонаказателните състави, предвидени в ЗДвП, и стига до извода, че забраната за приложение на маловажния случай не води до ограничаване на права на извършителя до степен, надхвърляща необходимото за осъществяване на правосъдието, нито пречи на съда да определи надлежна санкция в съответствие със заложените в Конституцията принципи за справедливост и хуманност.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе по същество, взе предвид следното:

Разпоредбата на чл. 189з ЗДвП в оспорената ѝ част съдържа забрана за приложение на чл. 28 ЗАНН при административните нарушения, установени в ЗДвП. Разпоредбата на чл. 28 ЗАНН урежда реда за замяна на административното наказание с предупреждение при маловажен случай. Следва да се посочи, че наред с разпоредбата на чл. 189з ЗДвП в чл. 29 ЗАНН законодателят е въвел забрана за приложение на чл. 28 ЗАНН за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози. Двете разпоредби – на чл. 189з ЗДвП и на чл. 29 ЗАНН, са приети едновременно със Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ДВ, бр. 109 от 2020 г.).

Институтът на маловажния случай принадлежи на общата правна уредба на административнонаказателната отговорност. Разпоредбата на § 1, т. 4 от допълнителните разпоредби на ЗАНН определя, че маловажен случай е този, при който извършеното нарушение, с оглед на липсата или незначителността на вредни последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение. Негова основна характеристика е, че прилагането му не прави извършеното административно нарушение правомерно деяние, а се отразява единствено на неговата наказуемост. Държавата се отказва от правото си да реализира административнонаказателна репресия спрямо извършителя в установения обем, което като последица води до освобождаване на виновното лице от отговорност. По този начин извършеното деяние запазва своя противоправен характер, но за него не се налага административно наказание на

нарушителя, а той се предупреждава писмено, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизане в сила на предупреждението, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

Институтът на маловажния случай се прилага както в административнонаказателното, така и в наказателното право. Разпоредбата на чл. 93, т. 9 НК прогласява, че „маловажен случай“ е този, при който „извършеното престъпление с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на престъпление от съответния вид“.

Идентичността на законовите дефиниции на маловажен случай в административнонаказателното и в наказателното право не е случайна. Тя е резултат на общата функция, която държавата осъществява чрез административнонаказателното и наказателното право – да упражнява принуда за спазване на установения правен ред. В своята практика Конституционният съд приема, че „разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство“ и поради това „[а]дминистративното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното право. Принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика“ (Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.).

Поради тази органична връзка на административнонаказателното с наказателното право приложимостта на чл. 28 ЗАНН също трябва да е съобразена с конституционно установените граници на дискреционната преценка на законодателя за формиране на наказателната политика. В Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г. Конституционният съд приема, че под „наказателна политика“ следва да се разбира „първо, създаването на кръга от законови (наказателни) норми, които определят видовете престъпления и отграничават престъпното от непрестъпното поведение; второ, в рамките на приетото за престъпно поведение да се разграничат (диференцират) отделните престъпления и наказанията за тях“. Съдът сочи, че решенията „за криминализиране или декриминализиране на определени деяния по своята същност са политически“ и че е обосновано да се предположи, че „законодателят основава нормотворческата си дейност върху анализ и оценка на криминологическата реалност“. Съдът обаче изрично подчертава, че „в конституционната демокрация автономията на законодателя бива балансирана на основата на редица ограничения, записани в Конституцията и предназначени да защитят ценности от висш порядък, които не могат да бъдат „жертвани“ произволно от политическите мнозинства в парламента“.

Следователно за държавата в лицето на законодателя съществува позитивно задължение да осигури правна рамка на законово ниво, която да обезпечи реализиране на административнонаказателната отговорност в съответствие с конституционните изисквания. В този смисъл мяра за конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 189з ЗДвП са ценностите и принципите, защитени от Основния закон, доколкото те се проявяват в дейностите по определянето (чрез законотворчество) и реализирането (чрез правоприлагане) на наказателната политика.

Съобразно конституционните изисквания административнонаказателните разпоредби следва не само да оценяват определени деяния като ценностно нежелани, но и да степенуват в сравнителен план тежестта им, свързвайки всяко нарушение с налагането на определена санкция (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.). Отношението на законодателя към конкретното правонарушение намира израз в две насоки – чрез вида и размера на санкцията и чрез реда за реализиране на отговорността.

Въпросът дали характерът и степента на обществената опасност на даден вид правонарушения позволяват приложение на института на маловажния случай, при който деецът се освобождава от административнонаказателна отговорност, също подлежи на преценка от законодателя. Тази негова преценка, като елемент от наказателната политика, също не е освободена от изискването за съответствие с конституционните изисквания.

При уредбата на маловажния случай в административнонаказателното право, както и при уредбата на маловажния случай в наказателното право, законодателят установява общо правило – чл. 28 ЗАНН (чл. 93, т. 9 НК), както и специални състави на маловажен случай на административни нарушения в отделни закони. По този начин законодателят, без да лишава съда от същността на правораздавателната му функция, сам определя маловажните случаи.

Оспорената разпоредба на чл. 189з ЗДвП съдържа изрична забрана по отношение за правоприлагащите органи да прилагат по отношение на всички административни нарушения, уредени в ЗДвП, правните последици, които квалифицирането на административното нарушение като маловажен случай предвижда (замяна на административното наказание с предупреждение). По този начин – генерализирано – законодателят изключва приложимостта на маловажния случай като общ институт в ЗАНН. Тази забрана в определени случаи рефлектира върху реализацията на държавната наказателна политика, осъществявана от административнонаказващия орган и от съда чрез установяване и санкциониране на нарушението по надлежния ред. Преценката при квалификацията на дадено деяние като административно нарушение и при диференциация на административнонаказателната отговорност (независимо дали наказанието е относително или абсолютно определено) е правна.

При квалифицирането на деянието като маловажен случай по реда на ЗАНН административнонаказващият орган и съдът оценяват с оглед на конкретните факти – липсата или незначителността на вредни последици от деянието или наличието на други смекчаващи отговорността обстоятелства, които значително понижават обществената опасност, като в този случай преценката им е фактическа. Тя цели да определи в каква степен субектът е длъжен да отговаря пред държавата и обществото за противоправното си поведение и обхваща действия по индивидуализация на административнонаказателната отговорност, така че наложеното наказание да е съответно на тежестта на нарушението и личността на дееца.

В този смисъл институтът на маловажния случай позволява дискреционната преценка на правоприлагащия орган да отчете спецификата на конкретното деяние и на дееца и да не позволи административнонаказателната репресия да се реализира по начин, който би бил правно неоправдан с оглед постигане на целите на специалната и генералната превенция и несправедлив с оглед на прекомерното засягане на правната

сфера на дееца. Ако законодателят не предвиди изрично привилегировани състави на маловажни случаи и същевременно по генерализиран начин забрани приложението на чл. 28 ЗАНН, даващ възможност за замяна на административното наказание с предупреждение, както и ако липсва възможност за налагане на алтернативно наказание, правните инструменти, с които правоприлагащият орган разполага, за да извърши надлежна индивидуализация на административнонаказателната отговорност, са недопустимо ограничени. Следва да се вземе предвид и че санкциите, предвидени в ЗДвП, са предимно абсолютно определени – нямат минимум и максимум. При тях наказващият орган и съдът нямат възможност за преценка и за индивидуализация на наказанието, а са длъжни да наложат предвиденото в абсолютен размер наказание. Това означава, че възможността за градация на административнонаказателната отговорност в съответствие със спецификите на деянието също е ограничена, а това в крайна сметка е самата същност на индивидуализацията на отговорността, която административнонаказващият орган и съдът са длъжни да осъществяват.

Диференциацията и индивидуализацията на отговорността са взаимосвързани. Общите характеристики на състава на нарушението се дефинират от законодателя и се отразяват на диференциацията на отговорността, а специфичните обстоятелства, при които е извършено конкретно деяние, се преценяват от правоприлагащите органи и са от значение за индивидуализацията на отговорността.

В този контекст предметът на настоящото конституционно дело поставя въпроса за конституционно допустимото навлизане на законодателя в компетентността на правоприлагащите органи.

В административнонаказателното производство правоприлагащите органи с нормативно установени правомощия да налагат административни наказания са административнонаказващият орган и съдът. В този случай, независимо че се отнася за административнонаказателно производство, е налице наказателно обвинение. В този смисъл е практиката на Европейския съд по правата на човека и на българските съдилища по приложението на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Това изисква степен на нормативна защита на правната сфера на извършителя, еквивалентна на предоставяната в наказателния процес. Тази защита, наред с всичко друго, предвижда право на справедливо и публично гледане на делото в разумен срок от независим и безпристрастен съд. Налагането на административни наказания за извършени административни нарушения по правното си естество е правоприлагане, което се осъществява от несъдебни органи, и поради това, че засяга висши ценности, винаги трябва да подлежи на съдебен контрол. Следователно конституционният контрол върху разпоредба, приложима при разглеждането на този вид дела, по необходимост трябва да отчита конституционните изисквания относно функцията на съдилищата в системата на органите на държавната власт.

В практиката на Съда не подлежи на съмнение, че според Основния закон съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, като чрез правораздавателния акт на съдилищата се осъществява правозащитната функция на държавата (Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.). Осъществявайки тази функция, органите на съдебната власт се ползват с институционална и функционална независимост, основана на принципа на разделение на

властите в чл. 8 от Конституцията и прогласена в чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В институционален аспект принципът на независимост предполага, че „всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно своите правомощия, поради което механизмът на взаимодействие между тях изключва налагане на действия и предписване на актове, лишаващи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат“ (Решение № 3 от 2015 г. по к.д № 13/2014 г.). Функционалният аспект на независимостта „гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона“ (Решение № 3 от 2015 г. по к.д № 13/2014 г.). Това ще рече, че „(о)тделният съдия, прокурор или следовател в рамките на своята компетентност решава въпросите по делата, които са му възложени, на основата на вътрешната си убеденост за релевантните факти и приложимото право“ (Решение № 3 от 2018 г. по к.д. № 9/2017 г.).

Конституционосъобразната правна уредба следва да съдържа всички необходими предпоставки органите на съдебната власт да осъществяват в пълнота правомощията си по Конституция без намеса или влияние от други власти. В този контекст налагането на всяко едно административно наказание е дейност, извършвана от правоприлагащите органи, която е предшествана от изясняването на множество въпроси относно съставомерността на конкретното деяние, вида на административното нарушение, правната квалификация, формата на вина и други. Освен това индивидуализацията на административнонаказателната отговорност изисква и отчитане на редица фактически обстоятелства, които определят степента на обществена опасност на нарушението и на дееца – липса или наличие на причинени вреди, време и място на извършване, подбудите и личността на дееца, неговото семейно положение, здравословно състояние и други, които могат да бъдат определени като смекчаващи или отегчаващи обстоятелства. Всички тези действия като елемент от решаващата дейност на правоприлагащите органи е недопустимо да бъдат извършени от законодателя, тъй като не са включени в рамките на неговата компетентност по Конституция, а са предоставени на органите на съдебната власт и, в предвидените от закона случаи – на административнонаказващите органи.

В този смисъл, с въведената в оспорения чл. 189з ЗДвП генерализирана забрана, лишаваща административнонаказващия орган и съда от правомощието да заменят административното наказание с предупреждение, законодателят излиза извън конституционно установените граници на своята компетентност. В нарушение на принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, той осъществява недопустима намеса в чужди правомощия, тъй като предвижда генерализирано ограничение по отношение на правоприлагащите органи да изпълняват функциите си в рамките на административнонаказателния процес.

Чрез оспорената разпоредба на чл. 189з ЗДвП законодателят изначално определя, че всеки нарушител на ЗДвП по презумпция извършва немаловажно нарушение, без значение на конкретните обстоятелства на извършването му, тежестта на извършеното противоправно деяние, формата на вината, мотивите и подбудите, характеристиките на личността на дееца и други, т.е. всички фактически и правни обстоятелства от значение за решаването на делото, по отношение на които съдебният състав следва да формира вътрешно убеждение. В резултат на това законодателят на практика преграждa достъпа на наказаните лица до съд, който има компетентност в пълнота да провери

законосъобразността и справедливостта на наложеното наказание и да извърши неговата индивидуализация. Наложеното с разпоредбата на чл. 189з ЗДвП ограничение за административнонаказващия орган и за съда по отношение на възможността им да определят наказателна реакция, адекватна на обстоятелствата на деянието и личността на дееца, води до невъзможност да се реализира правото на справедлив съдебен процес. Според утвърдената конституционна практика това нарушава правото на защита по смисъла на чл. 56 във вр. с чл. 122, ал. 2 от Конституцията. Правилната индивидуализация на административнонаказателната отговорност изисква съблюдаване на принципите на справедливост и хуманност. Налагането на административно наказание не е, а и не следва да бъде, самоцел на държавата – то трябва преди всичко да е в съответствие с тежестта на извършеното административно нарушение.

Разпоредбата на чл. 189з ЗДвП чрез своята обща забрана, без да въвежда ясен критерий за диференциране на отговорността, ограничава възможността административнонаказателната отговорност да се градира пропорционално на индивидуалните характеристики на деянието и на неговата обществена опасност, както и отчитането на смекчаващи отговорността обстоятелства, които ЗАНН предвижда (чл. 27), а когато бъдат установени предпоставките на чл. 28 ЗАНН – дееците да бъде освободен от административнонаказателна отговорност. Такова законодателно решение е в противоречие с конституционните принципи, осигуряващи провеждането на справедлив съдебен процес, чиято цел е да бъде наложена точната мяра за обществено въздействие за извършено нарушение. Правоприлагащите органи извършват индивидуализация на наказанието за конкретно противоправно деяние, чрез която се гарантира неговата съразмерност и справедливост. Индивидуализацията позволява то да окаже възпитателно и предупредително въздействие върху извършителя и обществото, а не да се прояви само като репресия върху дееца. Конституционният съд отстоява позицията, че „… дискреционната власт на съдилищата е потребна, за да се постигне осъразмеряване във всеки конкретен случай на наложеното наказание с тежестта на деянието и индивидуалната вина на дееца…“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.). Ако принципът на съответствие между деянието и наказанието е нарушен от законодателя при диференциацията на отговорността, както на практика се получава чрез генерализираната забрана на чл. 189з ЗДвП, то дори формално законосъобразното наказание, наложено от съда, няма да е справедливо. Това е конституционно недопустимо поради нарушение на принципа на справедливостта в същността му на материален компонент на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), който изисква пропорционално засягане на правата на извършителя.

В утвърдената практика на Конституционния съд правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, в която правният ред съблюдава и защитава основните права на гражданите и фундаменталните принципи, които са носеща конструкция на държавната организация, предвидени в Конституцията. При определяне на наказанието принципът на хуманизма, заложен в Основния закон, се реализира преди всичко чрез налагането на минимално необходимото наказание, което се явява същевременно с това достатъчно за постигане на специалната и генералната превенция. В този контекст тълкуването на санкцията като корекция и превенция по отношение на поведението на извършителя предполага, че тя трябва да бъде пропорционална и целево ориентирана, а не прекомерна. Наказание, което не е съобразено с индивидуалната степен на обществената опасност на деянието и на дееца, не би следвало да бъде налагано

в правна система, основана на принципите в правовата държава. Липсата на възможност за замяна на административно наказание с предупреждение заедно с множеството абсолютно определени санкции в конкретната правна уредба лишава съда от възможност да въздаде справедливост чрез индивидуализация на наказанието.

Предвидената в ЗАНН възможност за освобождаване от административнонаказателна отговорност се явява необходим, конституционосъобразен и справедлив правен институт, когато и най-лекото, предвидено в закона, наказание е несъответно на ниската обществена опасност на нарушението и на дееца, тъй като с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение. Забраната за приложение на чл. 28 ЗАНН за всички нарушения по ЗДвП принуждава правоприлагащите органи да налагат наказания, които по вид и размер са непропорционални на извършеното конкретно нарушение, и позволява държавната репресия да засегне правната сфера на дееца над необходимото за целите на наказването, което е недопустимо.

Въведената от законодателя с разпоредбата на чл. 189з забрана нарушенията по ЗДвП да се третират като маловажни случаи по недопустим начин поставя практиката пред необходимостта да търси компромисни варианти за изход с цел спазване на принципите на пропорционалност и справедливост и преодоляване на дисбаланса в законодателството чрез изкуствено адаптиране на норми от Общата част на Наказателния кодекс, което има потенциала да доведе до липса на предсказуемост и стабилност в съдебната практика.

По изложените съображения разпоредбата на чл. 189з ЗДвП в оспорената ѝ част противоречи на правото на защита (чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията), на принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 1999 г.; посл. изм., бр. 41 от 2024 г.) в частта „28 и“.

РЕШЕНИЕ № 5 от 8 май 2025 г. по конституционно дело № 24 от 2024 г.[5]

Делото е образувано по искане на 8-и състав на Административния съд – Пазарджик, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“.

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 8 май 2025 г. конституционно дело № 24/2024 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 4.07.2024 г. по искане на 8-и състав на Административния съд – Пазарджик, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; посл. изм., бр. 85 от 2024 г.) (ДР на ИК) в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“.

Вносителят е обосновал, че оспорената законова уредба се явява приложимо право по разглежданото от него административно дело № 402/2024 г. на Административния съд – Пазарджик, образувано по жалби на кандидати за общински съветници против Решение № 313-МИ от 30.10.2023 г. на Общинската избирателна комисия (ОИК) – Пазарджик, изменено с Решение № 367-МИ от 4.11.2023 г., с което е обявено разпределението на заявените предпочитания (преференции) за отделните кандидати по кандидатски листи за партии, коалиции и местни коалиции, получили мандати в Общинския съвет – Пазарджик, както и подреждането на кандидатите. Според изложеното в искането ОИК – Пазарджик, е определила общинската избирателна квота на 721 гласа при изключване на гласовете „Не подкрепям никого“ по чл. 438, ал. 1, т. 7, буква „а“ ИК при прилагане на разпоредбата на § 1, т. 14 ДР на ИК, според която „общинска избирателна квота“ е частното от делението на общия брой на действителните гласове, с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Посочено е, че според заключенията на вещите лица по делото общинската избирателна квота, определена при прилагане на това правило, би следвало да бъде 722 гласа, като разликата от 1 глас спрямо определената от ОИК общинска избирателна квота не е в състояние да се отрази на разпределението на мандатите в общинския съвет. Ако обаче разпоредбата на § 1, т. 14 ДР на ИК в оспорената є част остане неприложена като противоречаща на Основния закон, общинската избирателна квота би била 751 гласа, което би се отразило на разпределението на мандатите в общинския съвет между партиите, коалициите и местните коалиции, участвали в изборите за общински съветници в община Пазарджик.

[5] обн. ДВ, бр. 40 от 16.05.2025 г.

Вносителят твърди, че оспорената законова разпоредба противоречи на принципите на правовата държава, на равенството на гражданите пред закона и на всеобщото, равно и пряко избирателно право, прокламирани съответно в чл. 4, чл. 6, ал. 2 и чл. 10 от Конституцията. Посочва, че гласоподавателите, гласували с вот „Не подкрепям никого“, са упражнили своето активно избирателно право, а в действителност техният вот бива приравнен на поведението на негласувалите граждани. Сезиращият съд подчертава, че „включването на този вот в общия брой действителни гласове, въз основа на които се формира общинската избирателна квота – макар по естеството си да е форма на отрицателен вот – ще завиши броя гласове, определящи квотата“, и посочва, че така ще легитимира по-висока тежест на всеки отделен мандат чрез завишаване на прага, необходим за получаването му. Заявява също, че с оспорената законова уредба се нарушават „принципите на общо и равно избирателно право на отделните граждани, определя се различна тежест на гласовете на избирателите и практически се придава значимост единствено на гласовете, дадени за конкретна партия, коалиция или независим кандидат“, като „на практика се обезсмисля предвидената възможност да се гласува с „Не подкрепям никого“. Посочва, че като признава за действителни бюлетините „Не подкрепям никого“ (чл. 437, ал. 2, т. 9 ИК), а същевременно обезсмисля възможността за гласуване с тази опция, законовата уредба се явява вътрешнопротиворечива, с което се накърнява правната сигурност като компонент на правовата държава.

С определение от 26.09.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Писмени становища и правни мнения по делото са представени от: Централната избирателна комисия, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, проф. д-р Емилия Друмева и проф. д-р Михаил Константинов.

Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, проф. д-р Емилия Друмева и проф. д-р Михаил Константинов се обединяват в подкрепа на извод за основателност на искането поради противоречие на оспорената законова уредба с принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на всеобщото, равно и пряко избирателно право (чл. 10 от Конституцията). В представените от тях становища и правни мнения се обосновава, че уредбата на възможността да се гласува с „Не подкрепям никого“ е вътрешнопротиворечива. Поддържа се, че предвиждането на тази правна възможност, което по същество е упражняване на отрицателен вот срещу всички политически партии, без тези бюлетини да се отчитат при определяне на изборния резултат, нарушава принципа на оправданите правни очаквания. Макар и признати за действителни, гласовете „Не подкрепям никого“ се приравняват на липса на глас, което лишава всички гласували по този начин от реализиране на тяхното избирателно право. Така на практика подаденият вот „Не подкрепям никого“ се третира от законодателя като действителен, но от него не възникват правни последици, а единственото му значение е за целите на статистическите данни от проведените избори и за отчитането на избирателната активност. В резултат законодателят придава различна тежест на гласовете на избирателите и отчита само гласовете, упражнени в полза на конкретна партия, коалиция

или независим кандидат. По този начин гражданите, посочили „Не подкрепям никого“, са поставени в същото правно положение, в което се намират тези, които изобщо не са упражнили своето активно избирателно право, а това обезсмисля направения от тях избор, макар и същият да е изрично предвиден като възможност в закона.

Проф. Друмева обръща внимание, че смисълът и предназначението на изборите е „да имат резултат“, а въведената опция за гласуване с „Не подкрепям никого“ според нея „не работи в тази посока“, а напротив – действа „деструктивно и застрашава демократичните основи на държавата“. Прави извод, че този начин на гласуване „по същество е отказ от основно право, чието упражняване е жизненоважно за демокрацията“.

Проф. Константинов, без да се ангажира с правна преценка относно конституционосъобразността на оспорената законова уредба, заявява, че възможността да се гласува с „Не подкрепям никого“ е била въведена „по конкретен повод, който вече не е актуален“, поради което „редно е тези гласове да бъдат махнати от ИК или поне да не се отчитат по какъвто и да е начин“.

Централната избирателна комисия (ЦИК) не споделя доводите на вносителя на искането. Излага аргументи, че с въвеждането на опцията за упражняване на вот „Не подкрепям никого“ се постига справедлив баланс между въведеното от законодателя изискване за задължително гласуване и възможността избирателите, задължени да гласуват, съзнателно и изрично да заявят, че не подкрепят нито един от кандидатите, като подадат действителен глас в този смисъл. В допълнение ЦИК обръща внимание, че при уважаване на искането би настъпил „дисбаланс в нормативната уредба“, тъй като при останалите пропорционални избори – за Велико Народно събрание, за Народно събрание и за членове на Европейския парламент от Република България – ще продължи да действа правилото, според което гласовете „Не подкрепям никого“ не се отчитат при определяне на изборния резултат, а същевременно по отношение на изборите за общински съвет „ще възникне хипотетична възможност избраните общински съветници да са определени с гласовете на по-малко избиратели, гласували за кандидатска листа, отколкото гласували с „Не подкрепям никого“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разпоредбата на § 1, т. 14 ДР на ИК дефинира понятието „общинска избирателна квота“ по смисъла на ИК, като определя, че „общинска избирателна квота“ е частното от делението на общия брой на действителните гласове, с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Когато частното не е цяло число, общинската избирателна квота е най-близкото по-голямо цяло число. Разпоредбата на чл. 438, ал. 1, т. 7 ИК, към която препраща оспорената разпоредба, предвижда, че след отваряне на избирателната кутия и на специалната кутия за машинно гласуване и изваждането на бюлетините и бюлетините от машинно гласуване за всеки вид избор в отделна купчинка се подреждат бюлетините с отбелязан вот със знак X или V и с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето „Не подкрепям никого“ (буква „а“) и бюлетините, които съдържат два броя печати на съответната секционна избирателна комисия (буква „б“). По същество

искането на вносителя се основава на твърдения за противоконституционност на изключването от общия брой на действителните гласове на гласовете „Не подкрепям никого“ при формиране на общинската избирателна квота, с оглед на което произнасянето на Съда се ограничава до изследване на този въпрос.

Съдът намира, че преценката за конституционосъобразност на оспорената законова уредба относно значението на гласовете „Не подкрепям никого“ в изборите за общински съвет налага изясняване на замисъла и целта, от които е бил ръководен законодателят при въвеждане на тази възможност за упражняване на активното избирателно право на гражданите.

Възможността да се гласува с опцията „Не подкрепям никого“ е предвидена със Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ИК (ДВ, бр. 39 от 2016 г.) и се отнася за всички видове избори: за народни представители (чл. 261 ИК), за президент и вицепрезидент (чл. 325 ИК), за членове на Европейския парламент (чл. 317 ИК) и за общински съветници и кметове (чл. 421 ИК). В този смисъл уредбата е подчинена на единен замисъл и концепция, чието изясняване е от съществено значение при формиране на преценката за съответствие на оспорения закон с принципите и разпоредбите на Конституцията.

Същевременно следва да се отчете функционалната връзка на тази уредба с други разпоредби, инкорпорирани в същия ЗИД на ИК, и конкретно с разпоредбата на чл. 3, с която е въведено задължението за гласуване в изпълнение на гражданския дълг на избирателите, като неизпълнението на това задължение е било скрепено с предвидените в чл. 242а ИК последици – заличаване от избирателните списъци на лицата, които не са упражнили избирателното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същ вид. Разпоредбата на чл. 242а ИК е обявена за противоконституционна с Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.

Предложението за въвеждане на възможността да се гласува с бюлетина „Не подкрепям никого“ е направено от народен представител след приемане на първо гласуване на обединения проект на ЗИД на ИК на заседанието на Комисията по правни въпроси. Към предложението не са формулирани мотиви. Поставената от законодателя цел с въвеждане на тази уредба обаче може да се определи от съдържанието на направените изказвания в Комисията по правни въпроси и в пленарно заседание при второто гласуване на законопроекта и в този смисъл е практиката на Конституционния съд (Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9/2020 г.; Решение № 3 от 2024 г. по к.д. № 13/2023 г.). Видно от стенограмата от заседание на Комисията по правни въпроси от 19.04.2016 г., председателят на Комисията по правни въпроси (и вносител на предложението) изрично е обърнал внимание на функционалната връзка между задължителното гласуване и възможността да се гласува с „Не подкрепям никого“, като е посочил, че целта на тази възможност е законодателят да е коректен „спрямо дефиницията […], че гласуването е граждански дълг на избирателя“, като същевременно бъдат мотивирани да упражнят правото си на глас избирателите, които са се въздържали от това поради негативното им отношение към участниците в политическия живот. Съобразена е необходимостта гласовете „Не подкрепям никого“ да бъдат отчитани „във всичката статистика и броене“ с аргумента, че „това също е воля“. При приемането на законопроекта на второ гласуване от Народното събрание на 27.04.2016 г. отново е

акцентирано, че гласът „Не подкрепям никого“ е действителен и „ще се зачита и затова е обособен в отделна графа, с отделна кутийка в бюлетината, за да може наистина да се разграничи, когато хората изразяват протестен вот, той да бъде отчетен като такъв – не да бъде прибавен към общия обем недействителни бюлетини, а напротив, да е ясно точно колко е този протестен вот, който очевидно с годините се увеличава“. Заедно с това е обърнато внимание на необходимостта този вот „да не се превръща в оръжие за статуквото, а напротив – когато се изчислява изборната бариера от 4%, единствено тогава да не бъде отчитан, за да може протестният вот да не бетонира партиите на статуквото във властта, големите партии“.

Така направените изказвания при обсъждане на законопроекта в парламентарната Комисия по правни въпроси и в пленарно заседание позволяват да се определят целите, които законодателят се е стремял да постигне с въвеждане на възможността за гласуване с бюлетина „Не подкрепям никого“ – балансиране на предвиденото задължение за гласуване в изпълнение на граждански дълг, както и отчитане на протестния вот на избирателите, т.е. отрицателното им отношение към участващите в изборите политически субекти и техните представители.

Конституционният съд вече е имал възможност да отчете, че преценката за конституционосъобразност на оспорен закон изисква да се изследва както неговата цел, така и правните му последици (Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9/2020 г.). Във връзка с последиците на закона, предмет на контрол за конституционност в настоящото производство, е необходимо да се има предвид, че в ИК законодателят е уредил по идентичен начин значението на гласовете „Не подкрепям никого“ при различните видове избори.

При изборите за парламент гласовете „Не подкрепям никого“ не се включват в базата, върху която се изчислява бариерата от 4% за участие в разпределението на мандатите в Народното събрание. Тази база се формира само от действителните гласове, подадени за определени партии или коалиции, като законодателят изрично е предвидил, че се изключват бюлетините „Не подкрепям никого“ (чл. 297, ал. 2 във връзка с чл. 279, ал. 1, т. 6 ИК). В този смисъл значението на тези гласове е чисто статистическо – измерва недоверието към регистрираните за участие в изборите партии и коалиции.

При изборите за президент и вицепрезидент гласовете „Не подкрепям никого“ са от значение единствено при определяне на базата, върху която се определя мнозинството от 50% плюс един глас, необходими за избор на първи тур, но резултатът се определя от броя на гласовете, подадени „за“ определени кандидати за президент и вицепрезидент. В този смисъл разпоредбата на чл. 342, ал. 2 ИК предвижда, че когато никой от кандидатите не е избран, новият избор се провежда между първите двама кандидати по листи, „получили най-много действителни гласове“. С определянето на гласовете „Не подкрепям никого“ като действителни на практика се затруднява възможността дадена кандидатпрезидентска двойка да спечели на първи тур (което изисква мнозинство от всички действителни гласове) и по този начин се увеличава вероятността изборът да бъде решен на балотаж. Изискването, за да бъде избран президент на първи тур, да е получил повече от половината от действителните гласове всъщност е закрепено в разпоредбата на чл. 93, ал. 3 от Конституцията, според която „избран е кандидатът, получил повече от половината действителни гласове, ако в гласуването са участвали повече от половината

избиратели“. Следва да се има предвид посоченото в мотивите на Тълкувателно решение № 18 от 1996 г. по к.д. № 22/1996 г.: „Поставените високи изисквания, каквито са изискванията за участие на повече от половината от избирателите и за получени повече от половината действителни гласове, са продиктувани от идеята за избор на един тур. Както едното, така и другото изискване не са условия за валидност на изборите. Те са условия, за да приключат изборите успешно на един тур, да има избран държавен глава още на първия тур и да няма втори тур“. Изричното предвиждане на възможността да се гласува с действителна бюлетина „Не подкрепям никого“ на практика прави постигането на тази цел (която е от конституционен ранг) по-трудно постижимо.

Аналогично е значението на опцията „Не подкрепям никого“ при изборите за кметове – тези гласове участват при формиране на базата, върху която се определя мнозинството, необходимо за избор на първи тур, и в този смисъл затрудняват успешното реализиране на избор на този етап от изборната процедура. Същевременно избран е кандидатът, получил повече от половината от действителните гласове, т.е. гласове „за“, в които гласовете „Не подкрепям никого“, макар и действителни, не се включват по самото си естество (чл. 452, ал. 3 и 6 ИК).

По отношение на изборите за общински съвет значението на опцията „Не подкрепям никого“ е обективирано в оспорената разпоредба на § 1, т. 14 ДР на ИК, според която тези гласове не участват във формирането на общинската избирателна квота. Аналогична е уредбата при изборите за членовете на Европейския парламент от Република България – според чл. 385, ал. 3 ИК право на участие при разпределяне на мандатите имат партиите и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от националната избирателна квота. Според § 1, т. 12 ДР на ИК националната избирателна квота е частното от делението на общия брой на действителните гласове на национално ниво, с изключение на тези по чл. 279, ал. 1, т. 6 (включващи гласовете „Не подкрепям никого“), на броя на членовете на Европейския парламент от Република България.

В обобщение, както от гледна точка на вложения в уредбата замисъл на законодателя, така и като правна последица при всички видове избори гласовете „Не подкрепям никого“ имат значение единствено на измерител на негативния вот на гражданите, като при мажоритарните избори имат и този съпътстващ ефект, че затрудняват успешния избор за президент/вицепрезидент, респ. кмет, на първи тур. Същевременно по този начин се удостоверява изпълнението на предвиденото в чл. 3 ИК задължение за гласуване, при което обаче следва да се има предвид, че конституционно гарантираната тайна на вота (чл. 10 от Основния закон) не позволява да се определи по какъв начин е гласувал един или друг избирател и на практика задължението за гласуване ще е изпълнено и чрез подаване на недействителна бюлетина. Следва да се има предвид, че след влизане в сила на Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г., с което разпоредбата на чл. 242а ИК (предвиждаща, че лицата, които не са упражнили избирателното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същ вид, се заличават от избирателния списък за следващите избори) е обявена за противоконституционна, повелята на чл. 3 ИК остава без санкционна защита.

Необходимо е също така да се съобрази, че законодателят изрично е уредил бюлетините „Не подкрепям никого“ като действителни, което е намерило отражение в

цялостната уредба на ИК относно определянето на действителните и недействителните гласове при всички видове избори (чл. 280, ал. 2 и 3, чл. 334, ал. 2 и 3, чл. 378 и чл. 439, ал. 2 – 5 ИК).

При извършване на преценка относно конституционосъобразността на оспорената разпоредба на § 1, т. 14 ДР на ИК Съдът отчита, че от конституционна гледна точка изборите представляват организационно средство за осъществяване на политическото представителство. В основата на демократичното управление стои народният суверенитет. Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията цялата власт принадлежи на народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. Именно чрез изборите народът като носител на народния суверенитет волеобразува пряко, като прехвърля властта на държавните органи и органите на местно самоуправление и ги снабдява с демократична легитимност. В този смисъл изборът е акт на трансформация на волята на избирателя във власт на избрания. Това разбиране за конституционното значение на изборите е подчертавано в практиката на Конституционния съд, според която целта на изборите е превръщане на избора на гражданите в легитимна политическа власт (Решение № 1 от 2025 г. по к.д. № 33/2024 г.). Още в Решение № 1 от 1994 г. по к.д. № 22/1993 г. Съдът е посочил, че „актът на гласуване е пряко изявление на волята на избирателите за конституиране на политическо представителство, за предоставяне на мандат на определени лица“. Така и според Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г. предназначението на упражняването на избирателното право е „чрез избори да бъдат излъчени „управляващите“, поради което и упражняването на активното избирателно право е „фундамент в изграждането на демократична държава“.

Като се има предвид изложеното относно изборите като демократичен инструмент за трансформиране на волята на избирателите в политическа власт, необходимо е да се прецени доколко е съответна на принципите и разпоредбите на Основния закон законова уредба, предвиждаща възможност гражданите да упражнят активното си избирателно право по начин, който е признат за действителен, но същевременно както по естеството си, така и от гледна точка на изрично уредените правни последици не намира отражение при определяне на изборния резултат.

Както вече беше посочено при изясняване на мотивите на законодателя, поставени в основата на идеята за такова гласуване, по този начин законът отчита отрицателното отношение на избирателите към политическите партии и техните представители, което е форма на конституционно допустимо (без да е задължително) проявление на принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията). Възможността да се гласува по начин, демонстриращ несъгласие и отрицание на поддържаните от политическите партии и техните представители ценности и виждания, се вписва в конституционната рамка, гарантираща свободата на формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Както е акцентирано в Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г., чрез упражняването на избирателното право не само се „конституират най-важните структури на държавната власт“, но и се „осъществява политически контрол над тяхната дейност“. Изразяването на негативен вот е средство именно за такъв политически контрол, чрез който избирателите изразяват своето недоверие към политическите субекти. Същевременно мотивирането на по-голям брой граждани да участват в изборите, обективирайки своя негативен вот във форма, изрично предвидена

и призната от законодателя като действителна, допълнително допринася за легитимиране на изборите като основен инструмент на представителната демокрация и акт на пряко демократично волеобразуване на народа като носител на върховната власт.

Основният закон не урежда вида на изборната система, а предоставя преценката за подходящата система на гласоподаване на дискрецията на законодателя, чиято правна уредба следва да е съобразена с принципите на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията). Начинът, по който гражданите упражняват активното си избирателно право и в частност предвиждането в закона на възможност това право да се упражнява чрез изразяване на негативен вот, е въпрос на законодателна целесъобразност, която следва да бъде упражнявана при спазване на тези принципи (Решение № 9 от 2021 г. по к.д. № 9/2021 г.). Във връзка с това Съдът не споделя поддържаното от вносителя виждане, според което изключването на гласовете „Не подкрепям никого“ при определяне на изборния резултат (в частност при формиране на общинската избирателна квота) нарушава принципите на общо и равно избирателно право, определя различна тежест на гласовете на избирателите и нарушава тяхната равнопоставеност при упражняване на правото им на глас.

Според установената практика на Конституционния съд принципът на равнопоставеност на гражданите пред закона като аспект на принципа на правовата държава обосновава задължението на публичната власт „да третира „еднаквите еднакво“, за което е определяща обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.; Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г.; Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г.). Предвидената възможност да се гласува с бюлетина „Не подкрепям никого“ не поставя гражданите, избрали тази опция, в неравнопоставено положение спрямо тези, които са гласували за определена листа или кандидат, доколкото както едните, така и другите разполагат с еднаква възможност да изберат по какъв начин да упражнят избирателното си право (а предвид формалната задължителност на гласуването – и дали изобщо да го упражнят). Невъзможно е обаче гласовете „Не подкрепям никого“ да бъдат отчетени по начина, по който се отчитат останалите действителни гласове, защото те по самото си съдържание изключват тази възможност, явявайки се не гласове „за“, а гласове „против“. Преброяването им в полза на определена листа или кандидат би било напълно несъответно на свободно заявената и подлежаща на зачитане воля на тези избиратели. Тези гласове се явяват измерител на негативния вот на гражданите и като такива представляват форма на обществен контрол върху политическите субекти, но не могат да бъдат трансформирани в политическа власт на определен кандидат, защото волята на съответните избиратели изключва именно този резултат. Възприемането на разбирането, поставено в основата на искането на сезиращия съд, според което гласовете „Не подкрепям никого“, явявайки се действителни, следва да бъдат зачетени при определяне на изборния резултат за общински съвет, би придало на оспорената законова уредба последици, напълно противоположни на целения от законодателя резултат (да не се променя начинът на изчисляване на общинската избирателна квота), и така би подменило нейните съдържание и смисъл.

Съдът също така обръща внимание, че уважаването на искането чрез установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 ДР на ИК в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ би имало резултат, компрометиращ

представителността на общинския съвет като проявление на народния суверенитет. Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при формиране на частното от делението на общия брой на действителните гласове на броя на членовете на общинския съвет в съответната община би довело до повишаване на общинската избирателна квота, т.е. до вдигане на прага за участие в разпределението на мандатите в общинския съвет по отношение на партиите и кандидатите, получили положителен вот (в този смисъл са и данните по делото пред Административния съд – Пазарджик, с които е обосновано искането по настоящото конституционно производство, както и обсъдените по-горе съображения при приемане на оспорената законова уредба тя да не доведе до повишаване на прага за влизане в парламента). Както обаче изрично е посочено в Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г., „представителността е същностен признак на общинския съвет като орган на местното самоуправление. Общинският съвет принадлежи към системата от представителни органи на съвременната демократична държава, състояща се от националния представителен орган – Народното събрание, и от местните представителни органи – общинските съвети. […] Представителният характер на общинския съвет като орган на местното самоуправление принадлежи към сърцевината на демократичното управление, като постулира равно участие на гражданите в него чрез съразмерно отразяване на тяхната воля.“ Съобразно изяснената по-горе идея на законодателя, поставена в основата на оспорената законова уредба, въвеждането на възможност за гласуване с „Не подкрепям никого“ не следва да увеличава бариерата за влизане в представителния орган и в този смисъл зачитането на тези гласове при изборите за общински съвет би било несъвместимо не само с целта и смисъла на закона, но и с необходимостта да се гарантира в максимална степен представителността на общинския съвет, отразяваща волята на избирателите.

С оглед на изложеното Конституционният съд намира, че разпоредбата на § 1, т. 14 ДР на ИК в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ не противоречи на Основния закон и искането за установяване на нейната противоконституционност следва да бъде отхвърлено.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на 8-и състав на Административния съд – Пазарджик, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; посл. изм., бр. 85 от 2024 г.) в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“.

Особено мнение на съдиите Янаки Стоилов и Надежда Джелепова

Сезиращият съд оспорва разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (ИК) в частта, която изключва гласовете по чл. 438, ал. 1, т. 7 ИК, т. е. гласовете „Не подкрепям никого“, при определяне на общинската избирателна квота. Бюлетините в купчинката по т. 7 трябва да отговарят на две условия: отбелязване в квадратчето „Не подкрепям никого“ със знак „Х“ или „V“ (б. „а“) и наличие на два печата

на съответната секционна избирателна комисия (б. „б“). Второто е необходимо, за да бъде отчетена всяка една хартиена бюлетина като действителна. Това условие трябва да бъде изведено пред скоби, от което става ясно, че вносителят на искането оспорва само буква „а“ – действителните гласове с отбелязан вот „Не подкрепям никого“.

Законодателят определя подадените в съответствие със закона гласове „Не подкрепям никого“ като действителни във всички видове избори. Тези гласове заедно с действителните гласове за кандидати на партии, коалиции и за независими кандидати формират общия брой на действителните гласове. Разликата между гласовете „Не подкрепям никого“ и другите действителни гласове е, че първите не могат да „произведат“ представителство, защото са своеобразен негативен, а не положителен вот. Поради това Конституционният съд е приел, че законодателят може да изключи тези гласове при определяне на общинската избирателна квота. Не споделяме този извод и решението, до което той води.

Възможността за гласуване с „Не подкрепям никого“ е въведена с изменение на ИК през 2016 г., когато в чл. 3 от ИК е създадено задължение за гласуване, като заедно с това в отделна разпоредба е предвидена санкция при неговото неизпълнение. Предложението за включване на опцията за гласуване „Не подкрепям никого“ е направено след първото гласуване на Законопроекта за изменение и допълнение на ИК. Аргумент в негова подкрепа е, че при наличие на такова задължение избирателят трябва да разполага с възможност за избор, който не се свежда до предпочитание измежду някой от регистрираните участници в изборите. Нормата на чл. 242а ИК, уреждаща последиците от неупражняване на избирателното право, е обявена за противоконституционна (Решение на Конституционния съд № 3/2017 г. по к. д. № 11/2016 г.). Така изискването за упражняване на активното избирателно право се превръща в „естествено“ задължение, защото не е защитено от юридическа санкция. Опцията за гласуване „Не подкрепям никого“ обаче остава част от действащата правна уредба. Оказва се, че разпоредбата, веднъж приета, има собствен живот отвъд мотивите за нейното създаване. Нещо повече, през изминалите години тази възможност се използва от хиляди избиратели, които при парламентарни избори достигат процент, който приблизително е колкото необходимите за достигане на „бариерата“ за влизане в парламента гласове, но те не оказват влияние при изчисляването на съответната изборна квота.

Въпросът дали законово предвидената възможност за гласуване с „Не подкрепям никого“ е съвместима с Конституцията не е поставен от вносителя на искането по настоящото производство, но е преюдициален за Конституционния съд. Конституцията не съдържа такава възможност, но и не я изключва. Законодателят е преценил, че сама по себе си опцията „Не подкрепям никого“ не е несъвместима с Конституцията. След като обаче тя е въведена в закон (в случая в ИК), Народното събрание дължи съобразяването ѝ с конституционния стандарт на избирателното право. Според чл. 10 от Основния закон изборите се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Този принцип се намира в Глава първа на Конституцията – „Основни начала“ и предшества уредбата на избирателното право в чл. 42, ал. 1 от Конституцията и законодателната уредба на видовете избори.

При разглеждане на направеното от вносителя искане Конституционният съд трябва да прецени дали начина, по който законодателят третира действителните гласове

„Не подкрепям никого“, отговаря на изискването за равно избирателно право. Отговорът на този въпрос зависи от разбирането за функциите на избирателното право. Безспорно упражняването на активното избирателно право формира политическо представителство в съответните институции на национално и на местно ниво. Заедно с това участието на гражданите в избори легитимира държавната власт и местното самоуправление, независимо от това дали е в подкрепа на една или друга партия/коалиция, респективно независим кандидат или е глас „Не подкрепям никого“. Легитимиращата функция на изборите и принципът на общо и равно избирателно право са тези, които задават стандарт за решаване на правния спор относно начина на отчитане на гласовете „Не подкрепям никого“.

Споделяме констатираното в мотивите на конституционното решение, че не е възможно гласовете „Не подкрепям никого“ да бъдат отчетени по начина, по който се отчитат останалите действителни гласове, защото те не са гласове „за“, а гласове „против“. Следващото твърдение обаче, че „преброяването им в полза на определена листа или кандидат би било напълно несъответно на свободно заявената и подлежаща на зачитане воля на тези избиратели“ не кореспондира нито с направеното искане, нито с предмета на конституционния спор, защото не става дума за промяна на естеството на тези гласове.

В настоящото производство е необходимо също да се вземат предвид етапите, през които преминава определянето на изборните резултати, като на всеки от тези етапи се прецени влиянието на гласовете „Не подкрепям никого“ върху изборния резултат. Първият етап е установяване на броя на недействителните гласове. Вторият етап е преброяване на подадените действителни гласове както за партии/коалиции и за независими кандидати, така и гласовете „Не подкрепям никого“. Третият етап при избори за общински съвети е определяне на общинската избирателна квота. Последният етап е определяне, съобразно с тази квота, на разпределението на мандатите между партиите/коалициите и техните кандидати и независимите кандидати.

Законодателят отчита гласовете „Не подкрепям никого“ при преброяване на подадените действителни гласове. Тяхното отчитане обаче е сведено до статистическа величина за избирателната активност и до социологически измерител на негативния вот. Така законодателят подвежда политически активните граждани, избрали тази опция, че те влияят върху изборните резултати. С оглед на предмета на настоящото дело съществено е, че правната уредба на гласа „Не подкрепям никого“ – дотолкова доколкото е възможно – не е съобразена с принципа на равното избирателно право. Гласовете „Не подкрепям никого“ поради тяхното естество не могат да участват единствено при разпределяне на местата в представителните органи между партиите/коалициите и отделните кандидати, защото те не дават представителен мандат. Напротив, в предшестващия етап, при определяне на общинската избирателна квота, тези гласове като действителни гласове следва да бъдат равно третирани с останалите действителни гласове. Това изисква позоваването на практиката на Конституционния съд еднотипните случаи да бъдат третирани по един и същи начин, а различните – по различен.

С възприетия от законодателя подход, изключващ гласовете „Не подкрепям никого“ при определяне на изборната „бариера“, респективно на общинската

избирателна квота, те се третират различно при избираните по пропорционалната система колективни органи и по мажоритарната система еднолични органи. При втората гласовете „не подкрепям никого“ се вземат предвид, когато се определя дали кандидатът е събрал повече от половината от действителните гласове на първия тур.

Друг аргумент в решението на Конституционния съд е, че „включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при формиране на частното, от което се дели броят на членовете на общинския съвет в съответната община, би довело до повишаване на общинската избирателна квота, т. е. до вдигане на прага за участие в разпределението на мандатите в общинския съвет по отношение на партиите и кандидатите, получили положителен вот…“. Изводът е верен, но той се отнася към друг въпрос – за „прага“, който трябва да се постигне за получаване на представителство в общинския съвет, респективно за височината на изборната „бариера“. Практическото отражение върху определянето на общинската избирателна квота е толкова по-голямо, колкото по-голямо е количеството на гласовете „Не подкрепям никого“. Затова съобразяването с представителността като принцип на формиране на изборните органи изисква от конституционна гледна точка да се отчитат всички действителни гласове. В случая не става дума за друга формула за определяне на общинската избирателна квота, а за решаване на спора дали в един от количествено изразимите елементи на тази формула да се включат гласовете „Не подкрепям никого“. Според нас Конституционният съд е трябвало да даде положителен отговор на този въпрос.

Изключването от законодателя на гласовете „Не подкрепям никого“ при определяне на общинската избирателна квота противоречи на принципа на равното избирателно право, прогласен в чл. 10 от Конституцията.

По изложените съображения смятаме, че Конституционният съд е трябвало да обяви разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7, б. „а“ за противоконституционна.

РЕШЕНИЕ № 6 от 5 юни 2025 г. по конституционно дело № 28 от 2024 г.[6]

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване.

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 Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 5 юни 2025 г. конституционно дело № 28/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

[6] обн. ДВ, бр. 48 от 13.06.2025 г.

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 10.07.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г.; последно изм. и доп., бр. 25 от 2025 г.). В редакцията си, в сила от 1.08.2023 г. (изм., ДВ, бр. 66 от 1.08.2023 г.), оспорената разпоредба урежда, че при обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита.

Според вносителя разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като представлява „несправедлива уредба, която е и вътрешнопротиворечива“ предвид противоречието ѝ с чл. 7 от Конституцията, тъй като „допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. Изложени са аргументи и за противоречие с чл. 56 от Конституцията „поради възпрепятстване и демотивиране на увредените лица да ползват правна помощ“.

С определение от 24.09.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е отправил покана до специалисти от науката.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената им възможност, писмени становища и правно мнение са представили: министърът на труда и социалната политика, министърът на правосъдието, Националният осигурителен институт (НОИ), Съюзът на юристите в България и доц. д-р Райна Койчева.

Принципно съгласие с доводите в искането в своето становище изразява министърът на правосъдието, като допълва, че е нарушена законодателната процедура при изменение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, тъй като тя не е съпроводена с оценка на въздействие и не е предхождана от обществени консултации. Посочва, че от изложените мотиви на законопроекта трудно може да се направи извод за необходимост и обоснованост на промените. Поддържа, че е нарушен принципът на правната сигурност като формален аспект на правовата държава съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Обосновава пряко противоречие на лишаването на гражданите от правото да искат от съда обезщетение за разноските, направени при обжалване по административен ред на отменения незаконосъобразен административен акт, с „основното начало, прогласено в чл. 7 от Конституцията“. Посочва, че забраната за възстановяване на разноските за адвокатска защита в административното производство „е от естество да ограничи възможността за ползване на адвокатска защита от гражданите, включително лица от социално уязвими групи от населението“, а „[а]вансовото заплащане на разходи за защита, което при никакви обстоятелства не може да бъде компенсирано, може да обезсърчи гражданите да се обърнат за защита към съда, когато са нарушени техните права“.

В своето становище Съюзът на юристите в България излага аргументи за противоконституционност на чл. 120, ал. 2 КСО. Посочва, че се „допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и

длъжностни лица“. В становището се обръща внимание, „че сложността на осигурителноправната материя предопределя необходимостта от ползването от гражданите на юридическа помощ при обжалване на актовете на осигурителния орган не само по съдебен, но и по административен ред“. Застъпва се, че „обикновено претендиращите да получават осигурителни плащания са едни от най-уязвимите социални групи в обществото ни: безработни лица и такива, пострадали при трудови злополуки, бременни жени и майки, пенсионери и др.“. Посочва се, че чл. 120, ал. 2 КСО „представлява недопустимо ограничаване на въздигнатото като конституционен принцип право на защита, и то по отношение на една от най-уязвимите групи в обществото“.

В представеното правно мнение доц. д-р Райна Койчева посочва, че освобождаването на НОИ от задължение да обезщети вредите, причинени на граждани вследствие на издадените от него незаконосъобразни актове, противоречи на принципа на правовата държава, „възможна само в гражданското общество, в което човекът с неговите права, свободи и законни интереси е най-висша ценност“. Обосновава противоречие на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 с принципа, въведен с чл. 7 от Конституцията, както и с принципа на справедливостта, провъзгласен в преамбюла на Основния закон. Посочва, че оспорената разпоредба „лишава гражданите от една от най-важните гаранции за законосъобразност на издадените административни актове – отговорността на държавния орган“. Доцент Койчева обръща внимание, че в осигурителноправните спорове обикновено страна са лица, спрямо които е настъпил осигурен социален риск, водещ до загуба на трудовия им доход и поставящ ги в по-уязвимо социално положение. Същевременно изтъква, че сложността на осигурителноправната материя предопределя необходимостта от ползването на компетентна юридическа помощ и при обжалване на актовете на осигурителния орган по административен ред. Посочва, че е „[н]едопустимо […] реализирането на едно основно конституционно право на гражданите да бъде поставено в зависимост от тяхното материално положение и от наличието на парични средства“.

Несъгласие с изложената в искането аргументация изразява министърът на труда и социалната политика, като посочва, че административното обжалване пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ, макар и задължителна стъпка преди съдебното обжалване, не предпоставя „изисквания за посочване на правна квалификация, за прилагане на документи или за подробно обосноваване на несъгласието“ от страна на жалбоподателя. Подчертава, че новата редакция на чл. 120, ал. 2 КСО не възпрепятства получаването на разноски съобразно уважената част от иска на основание чл. 78 от Гражданския процесуален кодекс. Поддържа, че чл. 120, ал. 2 КСО е в съответствие с принципа, прогласен в чл. 12, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), според който в производствата по АПК не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в него или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на иск по АПК. Застъпва, че „[д]о приемането на атакуваното изменение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО уредбата на този въпрос се съдържаше единствено в АПК, като липсата на изрична регламентация в КСО създаваше неяснота за лицата и беше предпоставка за възникване на съдебни спорове“. Посочва, че чрез изменението на чл. 120, ал. 2 КСО възможността за лицата да защитават своите интереси по административен и съдебен ред не е ограничена.

В представеното становище НОИ намира изложените в искането доводи за неоснователни. Поддържа, че оспорената разпоредба е израз на общите принципи на административния процес, залегнали в АПК, както и на принципите на солидарност и равнопоставеност на осигурените лица, прогласени в чл. 3 КСО. В становището се посочва, че „за изготвянето и подаването на жалбата не са необходими каквито и да било специални знания и/или умения, които да налагат ангажирането на адвокатска защита“. Подчертава, че съгласно разпоредбата на чл. 18, ал. 2 АПК пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани или организации. В становището е изложено, че във фазата на административното оспорване директорът на съответното териториално поделение на НОИ действа като инстанция по същество, поради което за него на общо основание се прилагат всички принципи на административния процес, в т.ч. и служебното начало. Обосновава се извод, че „не може да се твърди, че всеки отменен акт на длъжностните лица на НОИ е незаконосъобразен“, поради което и „не може да се твърди, че чрез чл. 120, ал. 2 КСО държавата не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове“. Твърди се, че чл. 120, ал. 2 КСО по никакъв начин не накърнява правото на защита и не противоречи на чл. 56, изр. първо от Конституцията, тъй като не препятства възможността на лицето да оспорва актовете на длъжностните лица на НОИ по реда на чл. 117 КСО, още по-малко препятства достъпа до правото на съдебна защита чрез обжалване на решенията на директора на съответното териториално поделение по реда на чл. 118 и 119 КСО.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на настоящото производство е конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО. В редакцията си, в сила от 1.08.2023 г., текстът на разпоредбата гласи: „При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита“. Съгласно чл. 118 КСО обжалването на административния акт пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ е задължително преди оспорването по съдебен ред. Доколкото в КСО не са предвидени специални условия по отношение на съдържанието и реквизитите на жалбата, с която започва административното производство по оспорване, се прилагат общите изисквания на чл. 85 АПК. Следователно за редовна се счита жалба с посочени от жалбоподателя възражения, основанието за тях и направено искане (чл. 85, ал. 1, т. 6 и 7 АПК). Ако жалбата не отговаря на изискванията на чл. 85 и 86 АПК, на жалбоподателя се изпраща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението.

С жалбата може да се поиска събирането на доказателства, на които се основават исканията в нея, или да се вземат предвид факти и обстоятелства, които не са били съобразени от административния орган при издаването на акта или са настъпили след издаването му. На основание чл. 117, ал. 3 КСО ръководителят решава въпроса по същество или отменя разпореждането и връща преписката за ново разглеждане от компетентния административен орган, когато не са изяснени всички обстоятелства, отнасящи се до издаване на разпореждането.

Страна в административното производство по осигурителноправните спорове са лица, за които е настъпил предвиден в закона осигурителен риск, поставящ тези лица в неблагоприятно положение, което може да ги демотивира да потърсят професионална юридическа помощ с цел пълноценна защита на правата си.

В своята практика Конституционният съд е имал възможност да разкрие многопластовото съдържание на правото на защита, прокламирано в чл. 56 от Конституцията (Решение № 1 от 2023 г. по к.д. № 17/2022 г.; Решение № 6 от 2019 г. по к.д. № 6/2019 г.; Решение № 5 от 2016 г. по к.д. № 2/2016 г.; Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г. и др.).

В Решение № 9 от 1998 г. по к.д. № 6/1998 г. Съдът определя значението на установеното в Конституцията право на защита на гражданите като „едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава […]. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник“.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от практиката си и допълва, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.

С приетата законодателна промяна на засегнатите лица е вменена прекомерна тежест по самоорганизиране на защитата на правата им, което може да ги демотивира да упражнят свое конституционно право.

Поради изложеното разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 56 от Конституцията.

В искането се твърди противоречие на оспорената разпоредба и с чл. 7 от Конституцията, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

Систематичното място на разпоредбата в Конституцията – в глава първа „Основни начала“ – затвърждава възникването на отговорността на държавата за причинени вреди в конституционен принцип и доказва фундаменталното й значение за цялостното функциониране на държавната власт. Тази отговорност не може да бъде изключвана със закон, тъй като разпоредбата на чл. 7 от Конституцията не допуска изключения от отговорността на държавата. Принципът на дължимата обезвреда не позволява ограничения относно кръга лица, спрямо които държавата отговаря за вреди, както и относно юридическите факти, от които е възможно да настъпят вредни последици за правните субекти.

Конституционната защита срещу вреди от незаконни актове, вкл. актове, които са отменени като незаконосъобразни след принудителното им изпълнение, се гарантира от

чл. 7 от Конституцията (Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2/2000 г.). Именно отговорността на държавата за вреди, причинени от обявени за незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, представлява ключов компонент на правната сигурност и е гаранция за върховенството на правото при извършване на дейност от страна на държавни органи и длъжностни лица.

С промените в чл. 120, ал. 2 КСО се изключва отговорността на държавата за вреди от незаконни актове и действия на осигурителния орган, свързани с възнаграждение за ангажирането на адвокатска защита при административното обжалване по чл. 117 КСО. Това представлява конституционно нетърпимо ограничение на субективното право, произтичащо от прогласения в чл. 7 конституционен принцип.

Конституционният съд обръща внимание, че в чл. 56, изр. 2 от Конституцията е предвидена възможността правото на защита да се реализира чрез явяването на гражданите в държавните учреждения със защитник. В случая с обжалването на акт на НОИ по реда на чл. 117 и сл. от КСО, с оглед на сложността на осигурителноправната материя, както и с цел ефективна защита, напълно естествено е лицето, което счита, че правата или законните му интереси са нарушени с акт на държавен орган, да се обърне за правна помощ към адвокат. Тогава разноските за адвокатско възнаграждение, бидейки в пряка и непосредствена връзка с обявените за незаконни актове или действия на държавен орган, попадат на общо основание в рамките на понятието за вреда по чл. 7 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 7 от Конституцията.

По изложените съображения разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на правото на защита (чл. 56 от Конституцията) и на принципа на отговорност на държавата за вреди (чл. 7 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г.; последно изм. и доп., бр. 25 от 2025 г.).

РЕШЕНИЕ № 7 от 12 юни 2025 г. по конституционно дело № 26 от 2024 г.[7]

Делото е образувано по искане на 23-ти състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 343в, ал. 3 от Наказателния кодекс.

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 Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 12.06.2024 г. конституционно дело № 26/2024 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

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

Конституционното дело е образувано на 10.07.2024 г. по искане на 23-ти състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 343в, ал. 3 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 42 от 2024 г.; разпоредбата – обн., ДВ, бр. 96 от 2016 г.; НК).

Според вносителя оспорената разпоредба на чл. 343в, ал. 3 НК противоречи на чл. 4, ал. 1, на чл. 5, ал. 3 и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Довод за твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията е приемането от законодателя на разпоредбата без мотиви и обсъждане, което „прави обективно невъзможно тълкуването по смисъла на чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове“ (ЗНА). Според сезиращия съд липсата на мотиви води до нарушение на принципа на законност, тъй като е „накърнена предвидимостта в правното регулиране, дестабилизирана е правната сигурност, която правовата държава […] е предназначена да осигури и която е предпоставена от създаването и действието на ясно, еднозначно, непротиворечиво, стабилно и предвидимо законодателство“. Въведената с разпоредбата наказателна отговорност за съществуващо административно нарушение вносителят намира за противоречаща и на справедливостта като съществен елемент на правовата държава.

Според сезиращия съд разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК „не представлява легитимен отговор на деяние с повишена степен на обществена опасност, налагаща именно наказателноправна репресия, а се явява произволно санкциониране с най-тежката по характер отговорност“, което обосновава противоречието с чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Той посочва, че за разлика от установеното в чл. 343в, ал. 1 и 2 НК, въведената в ал. 3 наказателна отговорност „не е обусловена от обективен признак на престъплението – деецът да е бил наказван за същото деяние по административен ред“, което накърнява „конституционния мащаб за допустимо ограничаване на правата“ на гражданите.

[7] обн. ДВ, бр. 50 от 20 юни 2025 г

Противоречието с чл. 6, ал. 2 от Конституцията вносителят аргументира с установяването на „същата по тежест наказателна отговорност“ на лица, „извършили деяния с различна степен на обществена опасност“. Налице е неравно третиране, което е произволно и поради това нарушава „принципа на юридическото равенство на гражданите“.

Конституционният съд с определение от 8.10.2024 г. допусна искането за разглеждане по същество.

В отговор на предоставената им възможност становища и правно мнение представиха: министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, изпълняващият функциите на главен прокурор, Висшият адвокатски съвет, Националната следствена служба и доц. д-р Петя Митрева.

Министърът на правосъдието, Върховният касационен съд и доц. д-р Петя Митрева намират искането за установяване на противоконституционност на чл. 343в, ал. 3 НК за основателно, а министърът на вътрешните работи, изпълняващият функциите на главен прокурор, Висшият адвокатски съвет и Националната следствена служба – за неоснователно.

Министърът на правосъдието сочи, че разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК е приета, след като вече е съществувал идентичен състав на административно нарушение – чл. 177, ал. 1, т. 2 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) – като е налице пълно съвпадение в обективните признаци, включени в съставите на административното нарушение и на престъплението. Третирането на едно и също деяние едновременно като престъпление и административно нарушение министърът определя за противоречащо на правилото ne bis in idem, установено в чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифициран със закон, обн., ДВ, бр. 87 от 2000 г.; обн., ДВ, бр. 76 от 2011 г., в сила за България от 1.02.2001 г.). Подчертава, че нормативна уредба, която „затруднява правоприлагането или е взаимно изключваща се, е конституционно нетърпима поради противоречие с принципа на правовата държава“, а „дефицитът на яснота във формулировката на една наказателноправна норма създава предпоставки за произвол при нейното прилагане“, което е „самостоятелно основание за обявяването ѝ за противоконституционна“.

Върховният касационен съд анализира целта на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който е въведена оспорената разпоредба, и мотивите на вносителите. Изтъква липсата на анализ на обществената и правната действителност, липсата на обоснована обществена необходимост от криминализиране на деянието, липсата на съображения за значението на съществувалата и към датата на приемане на разпоредбата нормативна уредба по Закона за движението по пътищата, което прави изменението самоцелно. Сочи, че деянието по чл. 343в, ал. 3 НК не е насочено пряко срещу безопасността на движението, а има отношение към реда за управление на тази дейност. Законодателят не е направил разлика между хипотезите, при които е нарушена приложената принудителна административна мярка, и не е отчел факта, че принудителната административна мярка подлежи на предварително изпълнение, което предпоставя „реализиране на наказателна отговорност за неизпълнение на административен акт, който е незаконосъобразен“. Едновременното съществуване на наказателна и административнонаказателна отговорност за деяния с „абсолютно

сходство на признаците – обективни и субективни“, „оставя впечатление, че държавата няма ясна концепция относно нивото на обществена опасност на тези деяния“, и води до „неясно и противоречиво законодателство, което поставя гражданите в условията на неравнопоставеност“.

Според доц. д-р Петя Митрева в чл. 343в, ал. 3 НК „са инкриминирани деяния, на които липсва обществената опасност като основно свойство на престъплението по чл. 9, ал. 1 НК и чието извършване може да бъде санкционирано по административен ред“, което води до „нарушение на принципа ne bis in idem“. Наказателната отговорност за деянието по чл. 343в, ал. 3 НК и деянието по ал. 1 и 2 на същия член намира за нарушаващо чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като „различното третиране не е оправдано от гледна точка на целите на закона и средствата за постигането им“.

Министърът на вътрешните работи посочва, че в искането „не са наведени аргументи за пряко противоречие с конкретни конституционни норми, а е извършено позоваване на общи конституционни принципи“, което „не навежда категорични изводи за нарушаване на основни права и свободи на гражданите“. За неоснователен преценява довода на вносителя за „липса на действащ законов регламент на обективен критерий, съобразно който да бъде проведено разграничение между състава на престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК и състава на административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 от Закона за административните нарушения и наказания“ (ЗАНН), тъй като в „такива случаи административнонаказващият орган прекратява производството на основание чл. 59, ал. 1, т. 9 ЗАНН“.

За изпълняващия функциите на главен прокурор волята на законодателя е ясна – да приравни „случаите, при наложено административно наказание (лишаване от право да управлява моторно превозно средство) с тези, на които са наложени принудителни административни мерки, имащи характер на изпълнително-разпоредителна дейност“. Намира разпоредбата за „легитимен отговор за деяния, които са с повишена степен на обществена опасност“, който отговор съответства „в достатъчна степен на критериите за съразмерност на ограничението спрямо засегнатите от визираните престъпления права“. Разпоредбата „не нарушава конституционния принцип за създаване на ясно, еднозначно и непротиворечиво законодателство“, поради което не е противоконституционна.

Висшият адвокатски съвет изтъква, че с искането „на практика“ се предлага Конституционният съд „да встъпи в правомощията на позитивен законодател“, което е „несъвместимо с основополагащия принцип на разделението на властите в правова държава с демократично управление“. Счита, че „законодателната воля, въплътена в чл. 343в, ал. 3 НК, е изразена съвсем ясно, категорично и недвусмислено“, поради което позоваването на чл. 46 ЗНА е неоснователно и „не се е налагало допълнително да се прибягва към другите способи за тълкуване“. Посочва, че принудителните мерки „са насочени към осигуряване на безопасността на движението по пътищата и преустановяване на административните нарушения“, като на „засегнатите лица е осигурен достъп до съдебен контрол на съответните ограничителни заповеди“. Намира, че вносителят на искането „неоправдано смесва деянието по чл. 343в, ал. 3 НК, което от обективна страна се изразява в управление на моторно превозно средство, с предхождащото във времето фактическо проявление на причината за налагане на принудителна мярка по чл. 171, ал. 1, т. 1 ЗДвП, която сама по себе си може да бъде

отменена по съдебен ред с последваща възможност за обезщетяване на засегнатите лица по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди“. Сочи, че „санкцията по чл. 343в, ал. 3 НК“ може „да бъде твърде лесно и безусловно определена, защото разпоредбата недвусмислено препраща към чл. 343в, ал. 1 НК“. Изтъква, че „широката дискреционна власт във всеки конкретен случай“ позволява на сезиращия съд да постанови наказание, „което да съответства на справедливостта като конституционен принцип“. Определя като неубедително „твърдението на вносителя на искането, че чл. 343в, ал. 3 НК нарушава принципа на равенство пред закона“.

Според Националната следствена служба „налагане на наказателна санкция в хипотезата на чл. 343в, ал. 3 НК се явява адекватна и обоснована реакция на законодателя с оглед предотвратяване и прекратяване на правонарушенията, извършвани от такива водачи“ на моторни превозни средства. Посочва данни от криминологично изследване, според което „за периода 2010 – 2021 г. наказаните престъпления по чл. 343в, ал. 1“ НК са „с дял от 3,3 % в структурата на чл. 343в НК“, а за периода 2016 – 2021 г. „наказаните престъпления по чл. 343в, ал. 3“ НК „са с дял от 13 % в структурата на наказаните престъпления по чл. 343в“ НК. Тези данни счита за обосноваващи „правилния подход на законодателя при въвеждането“ на разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК.

Конституционният съд, като обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища и правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК е приета от 43-тото Народно събрание на 15.11.2016 г. като част от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн., ДВ, бр. 95 от 2016 г.

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс е внесен от група народни представители и предвижда изменения в чл. 325, ал. 3, чл. 343, ал. 2, чл. 344б, ал. 5 и чл. 345, ал. 1 и 2, но в него оспорената разпоредба не е включена. В мотивите на вносителите на проектозакона е посочено, че „се предлагат нови състави на престъпления, насочени към водачите на моторни превозни средства (МПС), извършващи нарушения на правилата за движение по пътищата, които са животозастрашаващи“.

Между първо и второ гласуване на законопроекта народни представители правят предложение за изменение на чл. 343в, ал. 1 НК, като след думите „моторно превозно средство“ се добавя текстът: „в срока на изтърпяване на принудителната административна мярка за временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство, или“. Мотивите на вносителите са: „Предвидената наказателна отговорност за особено недобросъвестни водачи, които въпреки наложеното им наказание за лишаване от право да управляват МПС за определен срок, в срока на изтърпяване на наказанието го нарушават, следва да обхване и практически идентичните случаи на лишаване от правоспособност чрез наложена принудителна административна мярка.“

Комисията по правни въпроси подкрепя по принцип предложението на народните представители и предлага нова редакция: „§ 7. В чл. 343в се създава ал. 3: „(3) Наказанието по ал. 1 се налага и на лице, което управлява моторно превозно средство в

срока на изтърпяване на принудителна административна мярка за временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство.“

При обсъждането на проекта на закона в пленарно заседание и второто гласуване разпоредбата е приета без обсъждане и понастоящем е действаща в тази редакция.

С разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК законодателят криминализира управлението на моторно превозно средство в срока на изпълнение на принудителната административна мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“. Квалифицирането на дадено деяние като престъпление и определянето на наказание за извършването му е проявление на наказателната политика на държавата, определянето на която е правомощие единствено на Народното събрание. Конституционният съд в практиката си подчертава, че „[р]ешенията за криминализиране или декриминализиране на определени деяния по своята същност са политически, защото предпоставят избор между противоположни интереси, ценности и виждания“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.; Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.; последно Решение № 4 от 2025 г. по к.д. № 29/2024 г.). Но Съдът също така приема за обосновано „да се предположи, че пристъпвайки към криминализация на отделни деяния, законодателят основава нормотворческата си дейност върху анализ и оценка на криминологическата реалност – състоянието, структурата и динамиката на престъпността […] и ефективността на очакваната генерална и специална превенция“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.).

Това предположение е опровергано при приемането на разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК, чрез която законодателят криминализира деянието управление на моторно превозно средство в срока на изпълнение на принудителна административна мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“. Приемането на разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК не е обосновано с анализ и оценка на общественоопасните последици от криминализираното деяние, няма анализ на очакваната ефективност на предвиденото наказание, няма дори преглед на действащата нормативна уредба на засегнатите обществени отношения. Нито в мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (554-01-163 от 8.10.2015 г.), с който е въведена разпоредбата, нито в направеното предложение на народните представители за приемане на разпоредбата (654-04-26 от 29.02.2016 г.), нито при второто обсъждане на проекта на закона в пленарно заседание и неговото гласуване са посочени факти и обстоятелства, които да обосноват приетото.

Ако законодателят беше направил поне преглед на действащото към датата на приемане на разпоредбата право, би установил, че в позитивното право от 1999 г., т.е. от приемането на Закона за движението по пътищата, съществува разпоредбата на чл. 177, ал. 1, т. 2 ЗДвП, която определя като административно нарушение управлението на моторно превозно средство, след като свидетелството на водача за управление на моторно превозно средство е временно отнето по реда на чл. 171, т. 4 ЗДвП, а от 2002 г. и по реда на чл. 171, т. 1 ЗДвП, за което нарушение се налага административно наказание „глоба“ в размер от 100 до 300 лв.

Разпоредбите на чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП уреждат предпоставките, при които на водача на моторно превозно средство се прилага принудителна административна мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“.

Към датата на приемане на чл. 343в, ал. 3 НК тази принудителна административна мярка се прилага за пет различни хипотези на поведение на водача на моторно превозно средство, уредени в т. 1: буква а) – водачът не отговаря на медицинските или на психологическите изисквания; буква б) – управлява моторното превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда или е под въздействието на друго упойващо вещество, или откаже да бъде проверен с техническо средство или да даде кръв за медицинско изследване; буква в) – поради незнание извърши немаловажно нарушение на правилата за движение; буква г) – извършва обществен превоз на пътници с превозно средство, което не е включено в списък към лиценз или удостоверение; буква д) – в нарушение на чл. 157, ал. 8 ЗДвП; буква е) – управлява моторното превозно средство без застраховка „Гражданска отговорност“ на автомобила, и за хипотезата по т. 4 – водачът не е изпълнил задължението си по чл. 157, ал. 4 ЗДвП да върне свидетелството си за управление, тъй като е загубил правоспособността си поради отнети всички контролни точки. Към датата на приемане на чл. 343в, ал. 3 ЗДвП срокът на принудителната мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“ по чл. 171, т. 1 ЗДвП е, както следва: по буква а) – до отпадане на основанието; по буква в) – до успешното полагане на проверочен изпит; по буква г) – до решаване на въпроса за отговорността, но не повече от един месец; по буква д) – до заплащане на дължимата глоба; по буква е) – до представяне на сключена валидна застраховка, а по буква б) – до решаване на въпроса за отговорността, но не повече от 6 месеца.

Към датата на сезиране на Конституционния съд разпоредбата на чл. 171, т. 1, буква б) ЗДвП е претърпяла изменение и понастоящем принудителната административна мярка „временното отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“ се прилага на водач, който управлява моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда, установена с медицинско и химическо лабораторно изследване или с изследване с доказателствен анализатор, или с друго техническо средство, определящо съдържанието на алкохол в кръвта чрез измерването му в издишания въздух, или след употреба на наркотични вещества или техни аналози, установена с медицинско и химико-токсикологично лабораторно изследване или с тест, както и който откаже да бъде проверен с техническо средство или с тест, изследван с доказателствен анализатор, или да даде биологични проби за химическо изследване и/или химико-токсикологично лабораторно изследване (ДВ, бр. 77 от 2017 г.). Създадена е и нова хипотеза – буква ж), при която мярката се прилага на водач, който при управление на моторно превозно средство навлиза след знак, забраняващ влизането на съответното пътно превозно средство при въведена временна забрана за движение извън населените места, като срокът на отнемането е един месец (ДВ, бр. 9 от 2017 г.). С Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 171, т. 1, буква д) ЗДвП (ДВ, бр. 26 от 2021 г.).

Като резултат към датата на приемане на чл. 343в, ал. 3 НК и към днешна дата в позитивното право съществуват административно нарушение и престъпление, които имат идентичен състав – управление на моторно превозно средство в срока на изпълнение на принудителната административна мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“. Това налага съдът да установи целта на законодателя за така създадената паралелна нормативна уредба.

Общият мотив на проекта на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който е въведена разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК – „създаването на нови състави на престъпления, насочени към водачите на моторни превозни средства, извършващи нарушения на правилата за движение по пътищата, които са животозастрашаващи“ – не дава информация за целта, поради която законодателят е приел едновременно да съществуват престъпление и административно нарушение за едно и също деяние, при това със значително различни по вид и размер наказания. Не дава информация и за извършената от законодателя преценка на степента на обществената опасност на това деяние при съпоставката му със съставите на престъпленията по ал. 1 и 2 на чл. 343в НК, които се основават на административно наказване за извършено „същото деяние“ в срока на изтърпяване на административното наказание (ал. 1) или за извършване на „такова деяние“ в едногодишен срок от „наказването“ (ал. 2).

Мотивите на вносителите на предложението за нова разпоредба – ал. 3 на чл. 343в НК, сочат единствено, че за законодателя налагането на административно наказание и прилагането на принудителна административна мярка са идентични по своите последици правни средства за държавна принуда. Това разбиране на законодателя за същността и правните последици на административното наказване и на прилагането на принудителната административна мярка влиза в сериозно противоречие с приетото от самия законодател относно тези две правни средства за държавна принуда.

Конституционният съд последователно приема в практиката си, че законодателната власт е единствената, която може да определя наказателната политика, защото в качеството си на общонационално представително демократично избрано учреждение би следвало да е в състояние да намери необходимия към даден момент баланс на конституционно защитени ценности чрез създаването на правна рамка, която да изпълни предназначението си на техен гарант. Установеното в практиката на съда разбиране за правовата държава във формален и материален смисъл като държава на правната сигурност и на справедливостта изисква и от законодателя спазване както на същностния компонент на формалната правова държава – принципа на законност (упражняване на властта при спазване на върховенството на правото), така и на изискването създадените от законодателя правни норми да останат в рамките на и да защитават и гарантират конституционните ценности, принципи и права на гражданите (като проявление на справедливостта).

За законодателя принципът на законност намира конкретно проявление в изискването създаваните от него правни норми да бъдат ясни, недвусмислени и разбираеми. Това изискване е особено стриктно по отношение на разпоредбите, чрез които законодателят дефинира едно деяние като престъпление и определя за него наказание, защото въведената чрез наказателния закон държавна принуда има потенциала същностно да засегне конституционни права и свободи на гражданите.

С приемането на разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК законодателят дефинира деяние като престъпление при вече съществуващо като идентичен състав деяние, установено от него като административно нарушение, без да определи кога деянието следва да бъде престъпление и кога – административно нарушение. Съдът в своята практика приема, че „принципът на законност изисква наказателноправните норми да бъдат достатъчно ясни,

предвидими и достъпни, за да се позволи на правните субекти, ако е необходимо, да разберат за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност. Това изискване ще бъде удовлетворено винаги когато гражданите могат да извлекат от съдържанието на наказателната норма какво им е забранено, както и какво ще бъде наказанието, ако нарушат закона“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.). В случая съдът не може да приеме за удовлетворено дори изискването, че „[я]сно и определено трябва да бъде изразена поне основната идея на законодателя и същината на волята му, за да могат правоприлагащите органи по пътя на тълкуването и прилагането да осигурят точното изпълнение на закона“ (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.), защото дори и по пътя на тълкуването правоприлагащите органи не могат да установят не само „основната идея на законодателя и същината на волята му“, но не могат да установят във всеки конкретен случай коя отговорност да реализират.

Идентичността на съставите на престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК и на административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП не позволява да се извърши разграничение на двата състава чрез принципа на приоритет на наказателната пред административнонаказателната отговорност, установен в чл. 33, ал. 2 ЗАНН. Съгласно чл. 33, ал. 2 ЗАНН при „констатиране на признак/признаци за извършено престъпление административнонаказателното производство се прекратява“. Тъждеството на състава на престъплението и на административното нарушение и установеното в чл. 33, ал. 2 ЗАНН би значило да се допусне, че с приемането на чл. 343в, ал. 3 НК законодателят мълчаливо е отменил административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП. В случая, с оглед на поведението на законодателя при и след приемане на разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 НК, няма основание да се презумира мълчалива отмяна на съществуващото административно нарушение и на предвиденото за него административно наказание. В мотивите за приемане на оспорената разпоредба липсва каквато и да е идея за неприложимост на чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП. Наред с това само 23 дни след приемане на чл. 343в, ал. 3 НК законодателят изменя чл. 171, т. 1, буква б) ЗДвП, като увеличава срока на принудителната мярка от 6 на 18 месеца (ДВ, бр. 101 от 2016 г.), по-малко от два месеца след приемане на наказателната разпоредба приема нова разпоредба на чл. 171, т. 1 ЗДвП – буква ж) (ДВ, бр. 9 от 2017 г.), а само година след приемане на оспорената разпоредба приема изменение на самия чл. 177, ал. 1, т. 2 ЗДвП (ДВ, бр. 2 от 2018 г.), което по никакъв начин не засяга административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП.

Идентичността на съставите на престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК и на административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП не позволява тяхното разграничение и с оглед на степента на обществената опасност, защото тя също е идентична. При това става въпрос за деяние на формално извършване – управление на моторно превозно средство в срока на изпълнение на принудителната административна мярка „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“, т.е. липсва изискване за някакъв резултат или за друг вид общественоопасни последици, които да позволят разграничение на степента на обществена опасност на двете деяния. Единствените разлики между двата състава са във вида и в размера на наказанието и в процесуалния ред за налагане на наказанията, но това не са обективни критерии за разграничаване на престъплението от административното нарушение.

Липсата на законово установен обективен критерий, който да дава възможност не само на гражданите, но и на правоприлагащите органи да определят еднозначно кога деянието осъществява признаците на престъпление по чл. 343в, ал. 3 НК и кога на административно нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП, прави оспорената разпоредба неясна до степен, която не позволява дори с помощта на тълкуване от правоприлагащите органи да се установи еднозначно кога за деянието ще се налага глоба от 100 до 300 лв., каквото е административното наказание, и кога ще се налага лишаване от свобода до три години и глоба от 200 до 1000 лв., каквото е наказанието за престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК. Показателно в това отношение е и образуваното от Наказателната колегия на Върховния касационен съд тълкувателно дело № 2/2023 г. по приложимостта на чл. 343в, ал. 3 НК, при което поради констатираната идентичност на съставите на престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК и на административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП Наказателната колегия е отправила на 17.10.2023 г. сигнали до Народното събрание, до министъра на правосъдието и до министъра на вътрешните работи с искане законодателят да уреди обективен критерий, съобразно който да се разграничи съставът на престъплението и на административното нарушение.

Освен липсата на обективен критерий, въз основа на който да се разграничи съставът на престъплението от състава на административното нарушение, законодателят не е отчел и факта, че принудителните административни мерки съгласно чл. 172, ал. 6 ЗДвП подлежат на предварително изпълнение, като в съответствие с чл. 172, ал. 3 ЗДвП при принудителните административни мерки по чл. 171, т. 1, букви б), е) и ж), както и при тази по чл. 171, т. 4 ЗДвП свидетелството за управление на моторно превозно средство се отнема още със съставянето на акта за установяване на административно нарушение. Въз основа на акта за установяване на административно нарушение органът по чл. 172, ал. 1 ЗДвП – ръководителят на службата за контрол по Закона за движението по пътищата, издава мотивирана заповед, с която прилага принудителната административна мярка, но този акт подлежи на оспорване по реда на Административнопроцесуалния кодекс – чл. 172, ал. 5 ЗДвП. Това значи, че основният признак относно обективната страна на престъплението по чл. 343в, ал. 3 НК, а следователно и определената за него наказателна отговорност, е въз основа на акт, който би могъл да се окаже и незаконосъобразен, тъй като законосъобразността му може да бъде оспорена и да бъде предмет на бъдещо установяване от съд.

Този начин на определяне на състава на престъплението – въз основа на временно и най-вече на правно нестабилно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство (поради предварителното изпълнение и обжалваемостта на принудителната административна мярка), без дори да е извършена конкретизация с оглед на вида на нарушението, за което принудителната мярка е приложена, или с оглед на нейния срок – не съответства на изискването за стабилност и правна сигурност на правоотношенията, предмет на наказателната разпоредба, чрез която е въведено съответното престъпление, и това прави разпоредбата нарушаваща принципа на законност (Решение № 5 от 2014 г. по к.д. № 2/2014 г.).

Липсата на законово установен обективен критерий, който да позволява на правоприлагащите органи да определят кога деянието е престъпление и кога е административно нарушение, поставя държавната наказателна репресия в зависимост от

преценката на органа, който е установил правонарушението, и от неговото субективно отношение към установеното. Определянето на вида на отговорност не може да бъде резултат от субективната преценка на правоприлагащ държавен орган, защото това създава предпоставка за произвол. Произволът, както трайно приема в практиката си съдът, „представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон“ (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Значителната разлика във вида и размера на наказанията за престъплението по чл. 343в, ал. 1 НК – лишаване от свобода до три години и глоба от 200 до 1000 лв., и за административното нарушение по чл. 177, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 171, т. 1 и 4 ЗДвП – глоба от 100 до 300 лв., при идентичността на съставите на двете деяния и липсата на обективен критерий, който установява случаите на тяхната приложимост, води до нееднакво третиране на гражданите от законодателя при установена еднаквост на случаите.

Съдът многократно подчертава в практиката си, че различното третиране на равното не е изключено по абсолютен начин от принципа на равенството на гражданите пред закона, но „в правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотворeца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – различно, така щото да бъде осигурено юридическото равенство“ (Решение № 9 от 2023 г. по к.д. № 4/2023 г. и цитираната там практика). Неспазването от законодателя на конституционното изискване за равенство на гражданите пред закона, установено в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, е и в противоречие с материалния елемент на правовата държава – справедливостта.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че оспорената разпоредба на чл. 343в, ал. 3 НК противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява разпоредбата на чл. 343в, ал. 3 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 42 от 2024 г.) за противоконституционна.

РЕШЕНИЕ № 8 от 17 юли 2025 г. по конституционно дело № 15 от 2024 г.[8]

Делото е образувано по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 5 и на чл. 343, ал. 5 – в цялост; на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, ако не е негова собственост“ и на чл. 343б, ал. 5 в частта „а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“ –от Наказателния кодекс на Република България.

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 Росица Симова разгледа в закрито заседание на 17.07.2025 г. конституционно дело № 15 от 2024 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

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

Конституционното дело е образувано на 15.04.2024 г. по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 5 и на чл. 343, ал. 5 – в цялост; на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, ако не е негова собственост“ и на чл. 343б, ал. 5 в частта „а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“ – всички от Наказателния кодекс на Република България (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 49 от 2025 г.) (НК) (оспорените разпоредби – ДВ, бр. 67 от 2023 г.).

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 4.06.2024 г.

Относно чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК вносителят твърди, че нарушават чл. 5, ал. 3 от Основния закон поради несъответствие с наказанието „глоба“ по смисъла на НК и невъзможност за неговата индивидуализация с оглед на обществената опасност на деянието и на извършителя. Посочва, че наказанието „глоба“ по смисъла на НК и предвиденото в особената хипотеза, предмет на атакуваните разпоредби, се налагат съвместно, при което се стига до недопустимо налагане за едно и също престъпление на едно и също наказание (глоба) два пъти, но с различно съдържание. Прави се извод, че тези положения водят до неясноти, противоречивост и липса на предвидимост в нарушение на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Във връзка с чл. 280, ал. 5 НК се твърди и неяснота на разпоредбата поради препращане към друг текст на НК, който изначално не предвижда превозно средство като предмет или средство на престъплението. Твърди се нарушение на принципа на равенство на гражданите пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като това са

[8] обн. ДВ, бр. 60 от 25.07.2025 г.

единствените хипотези в НК, в които отнемането на средството на престъплението се заменя със заплащане на неговата равностойност, когато не принадлежи на извършителя.

По отношение на разпоредбата на чл. 343, ал. 5 НК се твърди, че противоречи на принципа, заложен в чл. 53, ал. 1, букви „а“ и „б“ НК, според който предметът и средството на престъплението се отнемат само при умишлени престъпления, и тази непоследователност на законодателя влиза в противоречие с принципите на законност и на правна сигурност.

По отношение на чл. 343б, ал. 5 НК се излагат доводи за противоконституционност, аналогични на изложените относно чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК.

На 18.04.2024 г. в Конституционния съд постъпи искане на 2-ри наказателен състав на Районния съд – Свиленград, за установяване на противоконституционност на чл. 343б, ал. 5 НК, по което е образувано к.д. № 16/2024 г. С определение от 10.10.2024 г. Съдът допусна искането и присъедини за съвместно разглеждане к.д. № 16/2024 г. към к.д. № 15/2024 г. По отношение на чл. 343б, ал. 5 НК в искането на съдебния състав на Районния съд – Свиленград, се твърди противоречие с чл. 4, чл. 17, ал. 1 и 3, чл. 56 и 57 от Конституцията и с чл. 5, ал. 4 от Конституцията „във връзка с чл. 2, т. 4 от Директива 2014/42; чл. 2, § 1 от Рамково решение 2005/212; чл. 52, § 1, чл. 49, § 3 и чл. 54 от Хартата на основните права на Европейския съюз“. С така очертания предмет на двете дела чл. 343б, ал. 5 НК следва да бъде преценен в неговата цялост – аргумент от искането на съдебния състав на Районния съд – Свиленград, а не само в частта, посочена в искането на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили: министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, изпълняващият функциите на главен прокурор, Националната следствена служба, Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“, Съюзът на юристите в България, Българската съдийска асоциация, а правни мнения – доц. д-р Ива Пушкарова, доц. д-р Николета Кузманова, доц. д-р Пресиян Марков, доц. д-р Мирослава Манолова, Даниела Доковска и Румен Ненков.

В становището на министъра на правосъдието се подкрепя частична основателност на искането. По отношение на чл. 280, ал. 5 НК се посочва, че разпоредбата препраща към състав, който не предвижда моторно превозно средство (МПС), което я прави неприложима. За предвиденото наказание „глоба“ се твърди, че е неясно и не съответства на системата, установена в общата част на НК. Съображенията относно наказанието са отнесени и към чл. 281, ал. 4 НК, макар да се изтъква известна целесъобразност. Въпреки тези недостатъци разпоредбите не се определят като противоконституционни. По отношение на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК министърът на правосъдието подчертава целесъобразността и обществените отношения, които се защитават, като фактори, оправдаващи строгостта на санкциите. Приема, че в тези случаи отнемането в полза на държавата, съответно присъждането на стойността на МПС, не влиза в противоречие с общата част на НК. За противоконституционна се приема единствено разпоредбата на чл. 280, ал. 5 НК. Със становището си по к.д. № 16/2024 г. министърът на правосъдието поддържа изложените виждания.

Министърът на вътрешните работи намира искането за неоснователно. Според него в искането не е посочено пряко противоречие с конкретни конституционни норми, а е налице „позоваване на общи конституционни принципи, част от които са и неотносими“. Твърди, че целта на атакуваните разпоредби е да се отнеме възможността за повторно извършване на престъпления от съответния тип. За техническите неточности в оспорените разпоредби смята, че те следва да бъдат прецизирани от законодателя и сами по себе си не водят до противоконституционност. Със становището си по к.д. № 16/2024 г. министърът допълва изложеното виждане, като приема, че престъплението по чл. 343б НК е умишлено и с много висока обществена опасност, което оправдава предвидените мерки. Твърди, че не е налице нарушение на принципа на личната наказателна отговорност, тъй като се засяга само извършителят, и то с оглед на опазването на човешкия живот.

Виждане за неоснователност на искането е изложено и от изпълняващия функциите на главен прокурор. В становището му са признати множество несъвършенства в оспорените разпоредби и в частност: непрецизна употреба на понятието „глоба“ в чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК; неправилно препращане в чл. 280, ал. 5 НК и некоректна терминология при квалификацията на транспортно средство като „послужило за извършване на престъплението“ в чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК. Изразено е разбиране, че макар непрецизностите да не следва да се толерират, те трябва да бъдат отстранени по законодателен ред, а твърдението, че водят до противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е определено като прекомерно. Приема се, че е налице яснота в достатъчна степен, позволяваща правните субекти „да контролират своето поведение“. Допълнително се изтъква значението на обществените отношения, защитавани от атакуваните разпоредби, като по този начин са гарантирани висши ценности и се преследва легитимна цел, което оправдава наказателноправната уредба. Посочва се и че не е налице неравно третиране, тъй като правилото за поведение е еднакво приложимо спрямо всеки правен субект, и че няма нарушение на принципа на личната наказателна отговорност, тъй като се засягат единствено интересите на извършителя.

Сходни са и виждания, изразени от Националната следствена служба. По отношение на чл. 280, ал. 5 НК се посочва, че е необходимо прецизиране на наказанието „глоба“, но подобна редакция следва да бъде извършена по законодателен път и не предполага противоконституционност. Относно чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК се приема, че разпоредбите са целесъобразни и оправдани, като се включва анализ на различни законодателства, предвиждащи подобни мерки.

Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ излага позиция единствено относно транспортните престъпления, като приема, че в тази си част искането е неоснователно. Твърди, че законодателните мерки са пропорционални, тъй като представляват съразмерен способ за ограничаване на правото на собственост с оглед на защитата на по-висша ценност – правото на живот и телесна неприкосновеност. Посочва, че отнемането на превозното средство по чл. 343, ал. 5 НК, състав на непредпазливо престъпление, е факултативно, а съдът има възможност да направи преценка дали да приложи мярката с оглед на общественоопасните последици на деянието. Обратно, приема, че при чл. 343б, ал. 5 НК престъплението е умишлено, поради което разпоредбата относно отнемането в полза на държавата на МПС, собственост на водача, управлявал след употреба на алкохол, наркотични вещества или

техни аналози, е императивна и представлява по-ефективно средство за борба срещу този вид престъпления. Не посочва аргументи относно замяната на отнемането с равностойността на превозното средство.

Противоположна гледна точка в пълна подкрепа на искането защитава Съюзът на юристите в България. В становището се посочва, че „формулирането на наказателните санкции не е съобразено с основни принципи на Конституцията, на Закона за нормативните актове и на наказателното право, което води до тяхната противоконституционност“. По отношение на чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК се изтъква двукратното налагане на наказанието „глоба“, макар и с различно съдържание, в противоречие с правната сигурност. По отношение на чл. 280, ал. 5 НК се отбелязва и некоректното препращане. Относно чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК се приема, че освен посочените вече недостатъци се използват конструкции от общата част на НК, типични за умишлени престъпления, за да се оправдае по недопустим начин отнемането на МПС, съответно заплащането на неговата равностойност.

В сходен смисъл е и становището на Българската съдийска асоциация. Изхождайки от разбирането, че разпоредбите на чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК са идентични, установява противоречие с принципа на правовата държава и с основополагащите принципи на правната сигурност и на законоустановеност на наказанията поради противоречие с общата част на НК, което води до неяснота за характера на мярката. Относно чл. 343, ал. 5 НК се поддържа същият основен аргумент – противоречие с чл. 53, ал. 1 НК, доколкото отнемане в полза на държавата е допустимо единствено при умишлени престъпления. Относно чл. 343б, ал. 5 НК твърди, че задължителният характер на мярката създава предпоставки за непропорционална намеса на държавата и за неравно третиране на извършители на едно и също престъпление при сходни смекчаващи или утежняващи отговорността обстоятелства. Подчертава, че престъплението е „на поставяне в опасност, а задължителното отнемане на МПС не е предвидено дори за случаите на пътнотранспортно произшествие с причинена смърт“.

Доц. д-р Ива Пушкарова също поддържа противоконституционност на всички атакувани разпоредби. Според нея „в актуалния си вид, обсъжданите норми се намират в несъответствие с конституционния принцип на върховенство на правото (чл. 4, ал. 1), част от който са принципите на индивидуализация, целесъобразност и пропорционалност на наказанието, конституционното задължение на държавата да гарантира правата на личността (чл. 4, ал. 2), законоустановеността на престъплението (чл. 5, ал. 3), която в практиката си Конституционният съд обвързва същностно със законоустановеността на наказанието и равенството на правните субекти пред закона по признака имуществено състояние (чл. 6, ал. 2 от Конституцията)“. Твърди, че са противоконституционни в цялост разпоредбите на чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК, а частично – разпоредбите на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК „в частта относно мярката „глоба“. Излага подробни съображения относно характера на санкционната мярка „глоба“, принципа на индивидуализация на наказанието и неговото изключване с нововъведеното явление sui generis и вече изтъкнати в останалите правни мнения несъвършенства от гледна точка на нормотворческа техника и прецизност.

Със същата насоченост е и становището на доц. д-р Николета Кузманова. В него се представя детайлен прочит на понятията „предмет“, „средство“ и „обект“ на

престъплението, чрез който се демонстрират несъответствията на атакуваните разпоредби с фундаментални начала на наказателното право. Според нея оспорените текстове водят до разкъсване на връзката между общата и особената част на НК, като повдигат множество въпроси не само относно приложението на самите тях, но също и на други състави от особената част, в които са предвидени сходни конструкции. Така изтъкнатите слабости според доц. Кузманова не могат да бъдат преодолени чрез тълкуване и в настоящия си вид водят до противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Подкрепя искането в цялост, като по отношение на всяка отделна разпоредба подробно аргументира посочени и по-горе пороци.

Доц. д-р Пресиян Марков подкрепя искането в цялост, като фокусира становището си върху допълващи аргументи. По отношение на чл. 280, ал. 5 НК посочва, че средството на престъплението така или иначе следва да бъде отнето по силата на чл. 53, ал. 1, буква „а“ НК, което прави разпоредбата безпредметна в тази й част, като същото е приложимо по отношение на чл. 281, ал. 4 НК. Смята, че според правилата за тълкуване наказанието „глоба“, посочено в двете разпоредби, е не само неясно, но и води до недопустимо повторно налагане на наказание от един и същи тип, като не подлежи на индивидуализация спрямо обществената опасност на дееца и деянието, а е предопределено от стойността на МПС, което води до различна степен на засягане на имуществените интереси при сходни случаи и следователно до неравно третиране по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Основния закон. Относно чл. 343, ал. 5 НК установява въвеждане на необосновано изключение от правилото, че средството и предметът на престъплението се отнемат само при умишлени престъпления, като по този начин се засяга принципът на справедливост. Относно чл. 343б, ал. 5 НК излага съображения, че „присъждането на равностойността на чуждото моторно превозно средство в полза на държавата не само не постига превантивната цел на института, но и представлява посегателство върху право на собственост, с което деецът не е злоупотребил, респективно попада в обхвата на конституционната защита на неприкосновеността на собствеността по чл. 17, ал. 3 КРБ“. В заключение изтъква, че макар целите на законовите промени да са разбираеми, те могат да бъдат постигнати с напълно конституционосъобразни средства, като посочва примери за такива.

Според правното мнение на доц. д-р Мирослава Манолова оспорените разпоредби „противоречат в тяхната цялост на принципа на правовата държава съгласно чл. 4, ал. 1 и на принципа на законоустановеност на наказанията съгласно чл. 5, ал. 3 от Конституцията“. В частност приема, че е налице „флагрантно несъответствие между традиционно възприет в наказателното ни право институт на Общата част на НК, приложим към норми на Особената част на НК“. Твърди, че подобно противоречие накърнява логическата връзка между разпоредбите и води до тяхната неприложимост, което е недопустимо с оглед принципа на правовата държава и неговите същностни елементи. Подобни промени се подвеждат под тенденцията за ожесточаване на наказателната отговорност, резултатите от което се квалифицират като наказателен закон, който е „все повече наказателен и все по-малко закон“.

Правното мнение на Даниела Доковска предлага подробен анализ на съдържанието на мерките в атакуваните разпоредби и правилата, на които следва да бъдат подчинени. Относно чл. 280, ал. 5 НК се изтъква грешка в препращането към състава, спрямо който следва да се приложи. Това се квалифицира като нетърпимо противоречие между

законовите разпоредби, с което се нарушава конституционният принцип на правовата държава. По отношение на чл. 281, ал. 4, чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК поддържа аргументите на вносителя. В допълнение възприема, че санкциите с абсолютно определен размер противоречат на Конституцията, по-конкретно на принципа за справедливост, заложен в нейния преамбюл, и на чл. 52 на Хартата за основните права на Европейския съюз. Изложението е допълнено със синтезиран анализ на вижданията за санкциите и приложимите принципи от доктрината. В заключение, атакуваните разпоредби са определени като противоконституционни.

Според Румен Ненков искането е основателно по отношение на чл. 280, ал. 5 НК и следва да бъде отхвърлено в останалата му част. В становището е изразено несъгласие с повечето съображения на вносителя и като единствено основание за противоконституционност се приема некоректното препращане в чл. 280, ал. 5 НК, водещо до неприложимост. Изтъква, че с оглед на регламентираната материя този порок е непреодолим. По отношение на чл. 281, ал. 4 НК не намира основание за противоконституционност. Според него, ако престъплението е извършено с МПС, собственост на дееца, то така или иначе подлежи на отнемане по силата на чл. 53, ал. 1, буква „а“ НК. Ако превозното средство принадлежи на трето лице, идеята е „да се установи баланс в имуществената санкциониране, като, от една страна, не се отдава абсолютно неоправдано предимство на извършителя на престъплението, използвал чуждо превозно средство, а от друга – не се засягат правата на третите добросъвестни лица – собственици“. По отношение на индивидуализацията на наказанието според Румен Ненков общата част на НК предоставя достатъчно възможности. Той не установява противоречие между „специалната разпоредба“ на чл. 281, ал. 4 НК и общото понятие за глоба. Относно чл. 343, ал. 5 НК поддържа, че не съществува конституционна забрана в специална норма на особената част на Наказателния кодекс да се въведе изключение от общото правило по чл. 53, ал. 1 от НК. Разпоредбата се определя като недвусмислена, точна и обоснована, като отнася същите аргументи и към чл. 343б, ал. 5 НК.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, оспорените разпоредби и относимата правна уредба, както и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Относно чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК

Разпоредбата на чл. 280, ал. 5 предвижда, че в случаите по ал. 2, т. 5 (организирано от група или организация или извършено по поръчение и/или в изпълнение на решение на организирана престъпна група превеждане през границата на страната на отделни лица или групи от хора без разрешение на надлежните органи на властта или макар с разрешение, но не през определените за това места) превозното средство се отнема в полза на държавата, ако е собственост на дееца, или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в левове, когато не е негова собственост. Разпоредбата на чл. 281, ал. 4 предвижда, че в случаите по ал. 2, т. 1 (противозаконно подпомагане на чужденец да пребивава или преминава в страната в нарушение на закона, извършено чрез използване на моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство) превозното средство се отнема в полза на държавата, ако е собственост на дееца, или се налага глоба

в размер на пазарната стойност на превозното средство в левове, когато не е негова собственост.

Систематичното място на разпоредбите е в глава осма „Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции“, раздел I „Престъпления против реда на управление“. Тези разпоредби целят да защитят неприкосновеността на държавната граница в рамките на защитата на националната сигурност. Непосредствен обект на престъпленията, предвидени в чл. 280 и 281 НК, са обществените отношения, свързани с преминаването през държавната граница и/или пребиваването на чужденец на територията на страната. В последните години по обективни причини за обществото са силно чувствителни обществените отношения, свързани с националната сигурност и в частност с незаконното преминаване на държавната граница и/или пребиваване в страната. Ясна е вложената в оспорените разпоредби воля на законодателя да осъществи засилена наказателна репресия за престъпления, засягащи по общоопасен начин особено важни обществени отношения – националната сигурност във връзка с преминаването през държавната граница.

Несъмнено законодателната власт е тази, която определя чрез наказателния закон наказателната политика на държавата, и именно тя преценява обществените интереси и потребността от съответстваща им правна защита в съответния период от време. „Квалифицирането на дадено деяние като престъпление и определянето на наказание за извършването му е проявление на наказателната политика на държавата, определянето на която е правомощие единствено на Народното събрание.“ (Решение № 7 от 2025 г. по к.д. № 26/2024 г.) В частност законодателят може в определен момент да предприема законодателни мерки за увеличаване на наказателноправната защита на едни или други обществени отношения чрез засилена наказателна репресия.

Неговата преценка обаче не е напълно свободна – тя може да се разпростре единствено в рамките на конституционно допустимото. „Конституционният съд последователно приема в практиката си, че законодателната власт е единствената, която може да определя наказателната политика, защото в качеството си на общонационално представително демократично избрано учреждение би следвало да е в състояние да намери необходимия към даден момент баланс на конституционно защитени ценности чрез създаването на правна рамка, която да изпълни предназначението си на техен гарант. За законодателя принципът на законност намира конкретно проявление в изискването създаваните от него правни норми да бъдат ясни, недвусмислени и разбираеми. Това изискване е особено стриктно по отношение на разпоредбите, чрез които законодателят дефинира едно деяние като престъпление и определя за него наказание, защото въведената чрез наказателния закон държавна принуда има потенциала съществено да засегне конституционни права и свободи на гражданите.“ (Решение № 7 от 2025 г. по к.д. № 26/2024 г.)

Правната сигурност, която правовата държава е предназначена да осигури, е предпоставена от създаването и действието на ясно, еднозначно, непротиворечиво, стабилно и предвидимо законодателство (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). Заложеният във фундамента на правовата държава конституционен принцип на законността (според чл. 4, ал. 1 от Конституцията и според постоянната практика на Конституционния съд) определя, че законодателната власт е длъжна да се съобразява с

принципа на правовата държава по отношение на „допустимите параметри и съдържанието на възприеманите законодателни положения“, като всяко законодателно разрешение следва да е в съгласие с принципите и с отделните разпоредби на Конституцията (Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12/2009 г). Това разбиране има особено голямо значение в материята на наказателното право, тъй като в тази материя законодателят навлиза с висок интензитет в конституционно установената индивидуална сфера на гражданите (Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.). Всяка принуда, която засяга права на гражданите, трябва да се основава на разпоредби, които са ясни, предвидими и достъпни (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.).

Според разпоредбата на чл. 280, ал. 5 НК в случаите по ал. 2, т. 5 на чл. 280 НК (когато трафикът на хора е организиран от група или организация или е извършен по поръчение и/или в изпълнение на решение на организирана престъпна група) „превозното средство се отнема в полза на държавата, ако е собственост на дееца, или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, когато не е негова собственост“. Според разпоредбата на чл. 281, ал. 4 НК, когато противозаконното подпомагане на чужденец да пребивава или преминава в страната в нарушение на закона е извършено чрез използване на моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство, „превозното средство се отнема в полза на държавата, ако е собственост на дееца, или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, когато не е негова собственост“.

В частите, предвиждащи налагане на „глоба“ в размер на пазарната стойност на превозното средство, когато то не е собственост на дееца, тези разпоредби са неясни до невъзможност за прилагане. В тези им части двете разпоредби въвеждат конструкции без аналог в действащото българско наказателно право.

Предвиденото в чл. 280, ал. 5 „отнемане“ не може да се разглежда като „конфискация“ (по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 3 НК), тъй като в ал. 2 такова наказание вече е предвидено, а според заложения в чл. 35, ал. 3 принцип и цялостната правна уредба относно наказанието и неговото определяне в глава IV и глава V от общата част на Наказателния кодекс на едно лице за едно престъпление може да бъде наложено единствено и само едно наказание от съответния предвиден в закона вид.

Предвиденото в чл. 280, ал. 5 и в чл. 281, ал. 4 НК като „глоба“ не отговаря на същността на наказанието „глоба“, тъй като няма съдържанието, което наказанието „глоба“ по чл. 37, ал. 1, т. 4 НК има съгласно чл. 47 НК. Глобата е уредена в чл. 47 НК именно и само като наказание, което се определя по начин, позволяващ на съда да го индивидуализира по правилата за индивидуализация на наказанията съобразно особеностите на случая, обществената опасност на дееца и имущественото му състояние. Това наказание винаги се определя като парична сума, чийто размер варира във фиксирани от закона граници, за да се позволи индивидуализирането му според предписанията на чл. 47, ал. 1 НК и разпоредбите на глава V от общата част на Наказателния кодекс. Глобата е уредена по начин, който осигурява възможност да се постигне еднакво по тежест санкциониране при относително еднакви по тежест престъпни прояви. Предвидените в чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК „глоби“ не са, както се изисква, в определен в закона размер, а са в размер, който зависи единствено от пазарната стойност на превозното средство. По този начин тежестта на наказанието не

може да бъде определена от съда в съответствие с обществената опасност и тежестта на деянието и с личността на дееца, а зависи единствено от стойността на превозното средство, без възможност на съда да прецени пропорционалността на наказанието.

Не може да се приеме, че в оспорените разпоредби законодателят е предвидил именно наказание „глоба“, още и защото, както бе посочено, две наказания от един и същи вид не може да се налагат за едно и също престъпление, извършено от едно и също лице. Разпоредбите на чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК практически въвеждат налагане едновременно на две наказания от един вид – две „глоби“ – за едно и също престъпление, извършено от едно и също лице: веднъж наказание глоба по чл. 37, ал. 1, т. 4 НК (доколкото за всеки от квалифицираните състави, към които препращат чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК, е предвидено да се налага глоба именно като наказание и кумулативно с наказанието лишаване от свобода, а в хипотезите по чл. 280, ал. 2 НК – и с наказанието конфискация) и втори път отново „глоба“, но вече като алтернатива на отнемането на превозното средство, когато то не е собственост на дееца.

Поради изложеното е нарушено и правилото на чл. 5, ал. 3 от Конституцията като друго, специфично проявление на принципа на правовата държава в наказателното правоприлагане. От разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията се извежда принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията, съответстващ и на чл. 7 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Разпоредбите на чл. 280, ал. 5 и чл. 281, ал. 4 НК нарушават правилото на чл. 5, ал. 3 от Конституцията, защото то по същество изисква както да се налагат единствено предвидените в закона наказания, така и тези наказания да са с утвърденото от този закон съдържание. Това, което законодателят е определил като „глоба“, очевидно не може да се приеме за глоба и не може по пътя на тълкуването да бъде преиначавана волята на законодателя, а в случая тя е изрично заявена като „глоба“. С въвеждането на тези „глоби“ е внесена неяснота и вътрешно противоречие в закона.

Разпоредбите на чл. 280, ал. 5 и на чл. 281, ал. 4 НК в техните части относно „глобите“ не отговарят на тези изисквания, което ги поставя в пряко нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като се пренебрегват основни характеристики на правната сигурност, съответно и на самата правова държава – последователност и предвидимост на правната уредба, в конкретния случай – на правната уредба на наказанията по Наказателния кодекс (в този смисъл Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.).

Разпоредбата на чл. 280, ал. 5 НК има и друг порок, който я прави противоконституционна. Новосъздадената ал. 5 препраща към състава на престъплението по чл. 280, ал. 2, т. 5 НК, който не предвижда изпълнително деяние, за извършването на което се използва или предмет на което е превозно средство, а съдържа квалифициращ признак от съвсем различен характер: „превеждането е организирано от група или организация или е извършено по поръчение и/или в изпълнение на решение на организирана престъпна група“. Съставът на това престъпление е квалифициран с оглед на повишената му обществена опасност, но не поради използването на превозно средство, а поради връзката на престъплението с някои от видовете престъпни сдружавания. Свързано с превозно средство изпълнително деяние е посочено в ал. 2, т. 4 на чл. 280, за която ал. 5 не се отнася и не е възможно тълкувателно да бъде отнесена, без да бъде нарушена абсолютната забрана за тълкуване contra legem. Дори да е

възможно престъпното деяние да покрива кумулативно съставите на т. 4 и 5 на ал. 2, невъзможно е предвидената в ал. 5 санкционна мярка да бъде приложена по отношение на престъпленията, предвидени в посочената в нея т. 5 на чл. 280, ал. 2 НК. Дори да е допусната техническа грешка при създаването на текста, недопустимо е корективно тълкуване на наказателния закон, при което изрично посоченото в една разпоредба да се разбира в различен от вложения в правната норма смисъл. В разглежданата редакция нормата на ал. 5 очевидно се отнася към друга норма, спрямо която е неприложима самостоятелно. Това е в пряко противоречие с принципа на законността. „Като проявление на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) принципът на законност […] задължава законодателя да установи предпоставките за налагане на наказателна отговорност толкова конкретно, че приложното поле и обхватът на престъпния състав […] да произтичат от текста на нормата“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.). В разглеждания случай е налице нетърпимо противоречие между законовите разпоредби, с което се нарушава конституционният принцип на правовата държава (аналогично в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Въз основа на изложеното разпоредбата на чл. 280, ал. 5 следва да бъде обявена за противоконституционна в цялост, а разпоредбата на чл. 281, ал. 4 НК – в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в лева, ако не е негова собственост“, като противоречащи на принципа на правната сигурност като елемент на правовата държава и на принципа на законоустановеност на престъплението и на наказанието, съответно нарушаващи чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 3 от Конституцията.

Относно чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК

Разпоредбата на чл. 343, ал. 5 НК предвижда, че когато деянието (по чл. 342, нарушение на правилата за движение при управляване на подвижен железопътен състав, въздухоплавателно средство, моторно превозно средство, плавателен съд, бойна или специална машина, като деецът допуска причиняването на телесна повреда или смърт на другиго) е извършено в пияно състояние или след употреба на наркотични вещества или техни аналози или лицето без медицински причини откаже да бъде тествано за алкохол и/или наркотични вещества или техните аналози, или от деянието е настъпила телесна повреда или смърт на повече от едно лице, или деецът е избягал от местопроизшествието, или е управлявал, без да има необходимата правоспособност, когато такава се изисква по закон, както и след превишаване на разрешената скорост в населено място с повече от 50 км/ч, или ако деянието е извършено след преминаване на червен сигнал на светофарната уредба или на пешеходна пътека (съгласно чл. 343, ал. 3 и 4, към които препраща оспорената ал. 5), съдът може да отнеме в полза на държавата въздухоплавателното средство, моторното превозно средство, плавателния съд или специалната машина, което е послужило за извършване на престъплението и е собственост на дееца, а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му.

Разпоредбата на чл. 343б, ал. 5 НК предвижда, че „съдът отнема в полза на държавата моторното превозно средство, послужило за извършване на престъплението и е собственост на дееца, а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“, в случаите по ал. 1 – 4: при управляване на моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 1,2 на хиляда (ал. 1) или с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда, след като е осъден с влязла в сила присъда за

деянието по ал. 1 (ал. 2), или след употреба на наркотични вещества или техни аналози (ал. 3), или повторно (ал. 4).

Систематичното място на разпоредбите е в раздел II „Престъпления по транспорта и съобщенията“ на глава единадесета „Общоопасни престъпления“. Те целят да защитят безопасността, живота и здравето на гражданите при движението по пътищата. Непосредствен обект на престъпленията, визирани в чл. 343 и 343б НК, са обществените отношения, свързани с управление на транспортни средства. Обществената чувствителност към безопасността на движението по пътищата и в частност управлението на МПС след употреба на алкохол и/или други упойващи вещества в последните години по обективни причини е особено завишена и волята на законодателя, вложена в оспорените разпоредби, е ясна: да предвиди засилена наказателна отговорност за престъпления, засягащи по общоопасен начин особено важни обществени отношения – безопасността и опазването на живота и здравето на гражданите при движението по пътищата. Следва да се отбележи, че подходът на българския законодател не се отклонява от практиките на голяма част от държавите – членки на Европейския съюз, и други правови държави.

Законодателят е компетентен да определя наказателната политика на държавата чрез материалния наказателен закон. В тази материя също е напълно приложимо изложеното по-горе относно преценката на законодателната власт при определянето чрез наказателния закон на наказателната политика на държавата, която е лимитирана от конституционните ценности и принципи и в частност от изискването за правна сигурност, предпоставена от създаването и действието на ясно, еднозначно, непротиворечиво, стабилно и предвидимо законодателство (Решение № 1 от 2025 г. по к.д. № 8/2004 г.), като всяка принуда, която засяга права на гражданите, трябва да се основава на разпоредби, които са ясни, предвидими и достъпни (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.).

Разпоредбите на чл. 343, ал. 3 и 4 НК съдържат квалифицирани състави на причиняване на транспортно произшествие по непредпазливост, включително след употреба на алкохол и/или наркотици или при отказ от тестване без медицински причини. Според новата ал. 5 в изброените хипотези по ал. 3 и 4 съдът може да отнеме в полза на държавата превозното средство, което е послужило за извършване на престъплението и е собственост на дееца, а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му.

Всяко предвидено в закона наказание представлява организирана обществена реакция срещу извършеното престъпление. То цели преди всичко да предотврати извършването на нови престъпления от дееца и други членове на обществото, като въздейства върху тях възпиращо, поправително и възпитателно. В случай че целите на наказанието не могат да се изпълнят успешно посредством санкционните норми на особената част на наказателния закон, действащи към определен момент, интензитетът и тежестта на наказанието като форма на държавна репресия следва да се засилят с оглед на негативните изменения на обществената действителност – в рамките на принципите и нормите, заложени в Конституцията.

Относно изискванията, които принципът на законоустановеност на престъплението и наказанието поставя пред законодателя, в частност при определяне на наказателната

политика, Съдът е приел, че „принципът на законност изисква наказателноправните норми да бъдат достатъчно ясни, предвидими и достъпни, за да се позволи на правните субекти, ако е необходимо, да разберат за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност. Това изискване ще бъде удовлетворено винаги когато гражданите могат да извлекат от съдържанието на наказателната норма какво им е забранено, както и какво ще бъде наказанието, ако нарушат закона“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.). Съдът изрично е посочил, че „прилагането на принуда, която така осезаемо засяга личната сфера на гражданина, би било легитимно само ако се осъществява съобразно ясните, предвидими и достъпни предписания на наказателния материален закон. По този начин биха се гарантирали стабилността и правната сигурност в съответните материални правоотношения, които са били предмет на наказателното производство, като същностна характеристика на правовата държава.“ Изрично е посочено, че това изискване на принципа на законност се явява „проявление на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията“ (Решение № 5 от 2014 г. по к.д. № 2/2014 г.). Заедно с това е отчетено, че „принципът за законоустановеност на престъплението и наказанието, който е част от принципите на правото, стоящи в основата на общите конституционни традиции на държавите – членки на ЕС, е провъзгласен и в различни международни договори и по-конкретно в чл. 7, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи“ (Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г.).

Във връзка с това следва да се има предвид, че и според практиката на Конституционния съд „по отношение на конституционно установените основни права, които са предмет на даденото от него задължително тълкуване, или тези, законовата уредба на които е била предмет на преценка за конституциносъобразност, не са налице различия в смисъла на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията“ (Решение № 11 от 2022 г. по к.д. № 3/2022 г.).

Принципът на законоустановеност на престъплението и наказанието има еднакво съдържание и тълкуване както по Конституцията (чл. 5, ал. 3), така и по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (чл. 7) и по Хартата на основните права на ЕС (чл. 49, § 1), които Конституционният съд, следвайки утвърдената си практика, взема предвид като тълкувателен източник в светлината и на изключително богатите практики на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и на Съда на Европейския съюз (СЕС), които изясняват както самия принцип, така и изискванията, които той поставя пред националните законодателства.

Съдът на ЕС приема (решение от 5 декември 2017 г., M.A.S., M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, т. 53 – 56), че „принципът за законоустановеност на престъпленията и наказанията е част от общите конституционни традиции на държавите членки […] и е закрепен […] в член 7, параграф 1 от ЕКПЧ“, както и че според Европейския съд по правата на човека „по силата на този принцип наказателноправните разпоредби трябва да зачитат определени изисквания за достъпност и предвидимост, що се отнася както до установяването на престъплението, така и до определянето на наказанието“, като „изискването за точност на приложимия закон, което е присъщо на посочения принцип, предполага, че законът ясно определя престъпленията и наказанията, които се налагат за тях“, а това изискване „е изпълнено, когато правният субект може да установи от формулировката на съответната разпоредба и при необходимост с помощта на даденото от съда тълкуване кои действия и бездействия ангажират наказателната му отговорност

(вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 162)“ (в същия смисъл и решение от 5 май 2022 г., BV, C-570/20, EU:C:2022:348, т. 38 и цитираната съдебна практика, решение от 19 октомври 2023 г., C-655/21, G. ST. T., EU:C:2023:791, т. 49 – 51 по преюдициално запитване от български съд и решение от 3 юни 2008 г., Intertanko и др., C-308/06, EU:C:2008:312, т. 71, където посочва същото разбиране в „Решение на ЕСПЧ по дело Соёме и др. с/у Белгия от 22 юни 2000 г., Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, § 145“).

В практиката на Съда на ЕС ясно е потвърдено също така, че „принципът nulla poena sine lege certa не може да се тълкува като забраняващ постепенното изясняване на нормите относно наказателната отговорност чрез тълкуванията от съдебната практика, стига тези тълкувания да са разумно предвидими (вж. в този смисъл решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 217 и 218)“ (решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 167, в същия смисъл решение от 11 юни 2020 г., C-634/18, Prokuratura Rejonowa w Slupsku, EU:C:2020:455, т. 48 – 50). Той потвърждава, че „[с]ъгласно практиката на Европейския съд по правата на човека […] относно член 7 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи […], в която са закрепени права, съответстващи на гарантираните с член 49 от Хартата (решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др., C-105/14, EU:C:2015:555, т. 57), поради факта, че законодателните актове по необходимост са с общо приложение, тяхната формулировка не може да бъде абсолютно прецизна. […] Предвидимостта на закона допуска съответното лице да прибегне до компетентен съвет, за да може да оцени в разумна степен при наличните обстоятелства последиците, които могат да възникнат от определен акт (вж. ЕСПЧ, 18 март 2014 г., Öcalan с/у Турция, CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 174 и цитираната съдебна практика)“ (решение от 27 август 2015 г., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company, EU:C:2017:236, т. 164, 166 и 167).

От своя страна ЕСПЧ аналогично приема (Kafkaris v. Cyprus [GC], 12 февруари 2008 г., 21906/04, § 141), че „формулировките на редица закони не са абсолютно прецизни. Необходимостта да се избягва прекомерната твърдост и да се държи сметка за променящите се обстоятелства означава, че много закони неизбежно са формулирани с термини, които в по-голяма или по-малка степен са неясни (вж. mutatis mutandis, the Müller and Others v. Switzerland judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 20, para. 29)“, и „тълкуването и прилагането на такива нормативни актове зависи от практиката“ (Kokkinakis v. Greece, 25 март 1993 г., 14307/88, § 40; аналогично в Cantoni v. France, 15 ноември 1996 г., 17862/91, § 31)“. И еднозначно потвърждава: „[К]олкото и ясно да е формулирана дадена правна разпоредба, във всяка правна система, включително в наказателното право, неизбежно съществува елемент на съдебно тълкуване. […] Ролята на правораздаването, предоставена на съдилищата, е именно да разсейва възможните съмнения относно тълкуването на нормите. Член 7 от Конвенцията не може да се тълкува като забраняващ постепенното изясняване на правилата за наказателната отговорност чрез съдебно тълкуване […], „при условие че резултатът е в съответствие със същността на престъплението и може разумно да бъде предвиден“ (S.W. v. the United Kingdom, 1995 г., § 36; Streletz, Kessler and Krenz v. Germany [GC], 2001 г., 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 50, CEDH 2001-II)“.

Според тези последователни и хармонични съдебни практики принципът на законоустановеност е спазен, когато законът определя ясно престъплението и налаганото за него наказание, така че правните субекти да са в състояние на известност и предвидимост относно наказателната отговорност за дадено деяние, но това не изключва провеждането на тълкуване от съдилищата на наказателноправната норма с цел нейното изясняване, стига това тълкуване да е разумно предвидимо. Така очертаните във основа на практиките на ЕСПЧ и СЕС изисквания, които се вписват в конституционния принцип на законоустановеност на престъпленията и наказанията (който е изведен от чл. 5, ал. 3 от Конституцията), не са нарушени с оспорените разпоредби на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК.

По отношение на твърденията за неяснота в правната уредба при контрола за конституционност на оспорените чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК нито е необходимо, нито Конституционният съд е компетентен да дава правна квалификация на отнемането на МПС, съответно на присъждането на неговата парична равностойност в полза на държавата. Съдът трябва стриктно да се ограничи до преценката дали тези мерки са в рамките на закрепените в Конституцията принципи и ценности. Дали моторното превозно средство е предмет, или средство на престъплението, както и дали отнемането му или присъждането на неговата парична равностойност се явява наказание по смисъла на чл. 37 НК, или е превантивна мярка, са въпроси, които нямат отношение към контрола за конституционност и подлежат на изясняване от правоприлагащите органи, в частност от съдилищата, които имат конституционното задължение да осигурят точното и еднаквото прилагане на законите (чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията). Съдът вече е имал повод да отбележи, че не дължи произнасяне по въпроси от компетентността на правораздавателните органи (Определение № 3 от 2024 г. по к.д. № 6/2024 г.; Определение № 10 от 2024 г. по к.д. № 22/2024 г.).

Съдът обаче намира за необходимо да установи, че в чл. 343, ал. 5 НК некоректно е използвана терминология относно вещта, подлежаща на отнемане (транспортното средство, „послужило за извършване на престъплението“), която е относима към умишлени престъпления, докато тези по чл. 343, ал. 3 и 4 НК, за които се отнася оспорената разпоредба на ал. 5, са определени като непредпазливи (ал. 1). Използването на думата „послужило“ в норма, в която е обявено за престъпление деяние, извършено по непредпазливост, не е коректно и засяга в известна степен хомогенността на Наказателния кодекс. Това несъмнено е недостатък на законовата уредба, водещ до несъгласуваност на отделни разпоредби в закона. Налице е не противоречие с Конституцията, а слабост на законодателната техника, която е най-добре да бъде поправена от законодателя, а междувременно може да бъде преодоляна по пътя на тълкуването, съобразно цитираните по-горе практики на СЕС и на ЕСПЧ. Законодателят явно има предвид да бъдат отнемани превозните средства, посочени в хипотезите на чл. 343, ал. 3 и 4 НК, а уточнението „послужило за извършване на престъплението“ не е нито определящо за състава, нито препятстващо разбирането и прилагането на разпоредбата.

Макар и с посочения съществен недостатък, разпоредбата се явява годно средство за постигане на легитимна цел (опазване на живота и здравето на гражданите) и отговаря на критериите за съразмерност на ограничението спрямо засегнатите от визираните престъпления права. Не може да се приеме, че разпоредбата е в непреодолимо противоречие с Основния закон и че чрез нея се прекрачват границите, охраняващи

принципите на законност и на правна сигурност (чл. 4, ал. 1) и се засягат по недопустим начин основните права на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията).

По отношение на твърдяното в искането и в някои от становищата и правните мнения противоречие с разпоредби от общата част на Наказателния кодекс Съдът намира за необходимо да припомни, че според последователната в това отношение негова практика дори да е налице, за да представлява нарушение на Конституцията, едно противоречие между законови разпоредби следва да бъде конституционно нетърпимо по характер и степен (Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.; Решение № 6 от 2005 г. по к.д. № 3/2005 г.; Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г.). В същите решения Съдът е уточнил, че „вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни“. Конституционният съд отрича възможността при всяко противоречие между законови разпоредби някои от тях да бъдат обявявани за несъответни на Конституцията (Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3/2003 г.; Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/2004 г.; Решение № 11 от 2014 г. по к.д. № 2/2013 г.).

„Конституционният съд застава на разбирането, че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава“ (Решение № 2 от 2013 г. по к.д. № 1/2013 г.). Още в Решение № 1 от 2025 г. по к.д. № 8/2004 г. Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван. Това разбиране е потвърдено и в Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г., както и в Решение № 6 от 2005 г. по к.д. № 3/2005 г., в които ясно е постановено, че противоречия в законодателната уредба и нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването им за противоконституционни. „Конституционният съд счита за необходимо преди всичко да подчертае, както вече е изяснил с Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г. (ДВ, бр. 98 от 1 декември 2000 г.), че поначало противоречията във възприетата законодателна уредба, както и неясноти при нейното тълкуване, не са достатъчни за обявяване на съответните разпоредби за противоконституционни. Изискването за вътрешна съгласуваност на законовата уредба би имало отношение към принципа на правовата държава само ако установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. То трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.“ (Решение № 6 от 2005 г. по к.д. № 3/2005 г.).

Съдът намира за необходимо да посочи също в светлината и на анализираните по-горе практики на ЕСПЧ и на СЕС, че Конституцията не се противопоставя на разбирането, че защитата на особено съществени обществени интереси позволява и понякога дори изисква чрез съхраняващо тълкуване да бъдат преодолени несъответствия между отделни разпоредби на закона, стига да са спазени изискванията за яснота, определеност и достъпност на правната уредба. Възможната необходимост наказателният съд да изяснява по пътя на тълкуването съотношението между общото и специалното правило не обуславя противоконституционност на законовата уредба. Необходимостта от тълкуване при правоприлагането е естествено присъща на правораздаването (вкл. наказателното), както е изяснено и в цитираните практики на СЕС и на ЕСПЧ, и сама по себе си по никакъв начин не влиза в противоречие с Основния закон. Без тълкуване на приложимия закон съдът не може да обезпечи нито правилното

му прилагане, нито осигуряването на справедливостта като висша цел на правораздаването. „Тълкуването на неясните, неточни формулировки […] е задължение на съдиите, а критичният анализ е предоставен на доктрината“ (Решение № 4 от 2009 г. по к.д. № 4/2009 г.). Съдът уточнява: „Колкото до възможните противоречия [между разпоредби от закон], това е проблем на самия закон и въпросът как евентуално да се разбира съотношението между тях или пък по какъв начин посоченият текст се съотнася със засилването на принципа за служебното начало, ще трябва да се реши по пътя на тълкуването. Това са въпроси обаче, които остават извън контрола за конституционност на закона.“ Същото разбиране е възприето и в Решение № 15 от 2018 г. по к.д. № 10/2018 г.

Накрая Съдът отчита конкретно във връзка с предвиденото отнемане в полза на държавата на МПС, което е собственост на дееца, или на неговата равностойност, че посредством това правило по същество се провежда именно конституционният принцип на равенство на гражданите пред закона. Този аспект на принципа на правовата държава обосновава задължението на публичната власт „да третира еднаквите еднакво“, за което е определяща обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.; Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г.; Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г.). Отнемането на паричната равностойност на МПС, когато не е собственост на дееца, осигурява конституционния принцип на равнопоставеност на гражданите пред закона, тъй като в противен случай лицата, извършили едно и също престъпно деяние, биха били третирани различно според това дали моторното превозно средство е собственост на дееца или на друго лице.

Въз основа на изложеното Съдът приема, че разпоредбите на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК не са противоконституционни.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 280, ал. 5 в цялост и на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в левове, ако не е негова собственост“ от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; посл. изм., бр. 49 от 2025 г.).

Отхвърля искането в останалата му част.

Особено мнение на съдиите Павлина Панова, Надежда Джелепова, Соня Янкулова, Борислав Белазелков и Галина Тонева

Подписваме с особено мнение решението в частта, с която се отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на чл. 343, ал. 5 в цялост и на чл. 343б, ал. 5 в частта „а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“ от Наказателния кодекс, защото считаме, че разпоредбите са противоконституционни.

Въпросът, предмет на конституционното дело, не е дали приетите от законодателя мерки по отношение на извършителите на двете престъпления са достатъчно строги и ефективни, а дали са конституционосъобразни разпоредбите, които ги установяват. Особеното мнение се отнася не до принципната възможност за отнемане на моторното превозно средство в хипотезите на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК, а до начина, по който е уредена мярката в оспорените разпоредби. Намираме, че начинът е конституционно нетърпим, защото създава неяснота относно характера на мярката. Тази неяснота води до нарушаване на конституционни изисквания за нейното прилагане, което не може да бъде преодоляно чрез съответно на Конституцията тълкуване от съда, в т.ч. и при упражняване на компетентността на Върховния касационен съд по чл. 124 от Конституцията.

Считаме, че за да се произнесе по искането, за Съда беше незаобиколимо важно да изясни правната същност на наказателната мярка „отнема в полза на държавата [...] моторното превозно средство, което е послужило за извършване на престъплението и е собственост на дееца, а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“, което не беше сторено. Необходимо беше да се направи разграничение между наказанието (като установена от закона мярка на държавна принуда, налагана от съда на лице, извършило престъпление, чрез която се засягат негови правни интереси) и мерките по чл. 53 НК (отнемане в полза на държавата на предмета и/или средството на престъплението), приложими независимо от наказателната отговорност.

Съпоставката на характеристиките на наказанието и на мерките по чл. 53, ал. 1 НК ни дава основание да приемем, че оспорената мярка има характеристики на наказание – по своята същност е санкционна, носи белезите на имуществено наказание, изразява се в принудително отчуждаване на собственост, което по своя гражданскоправен ефект е идентично с конфискацията, но оспорената мярка, както и мерките по чл. 53, ал. 1 НК, без да са наказание, се прилагат по отношение на вещи, пряко свързани с извършеното престъпление.

Това обосновава извода, че обсъжданата мярка по двете оспорени разпоредби е неясна по характер, заимстваща признаци както от наказанието, така и от превантивните мерки, но наказанието и мерките поради естеството си са подчинени на различни принципи и цели, имат различни основания и гаранции. Създаването на институт, носещ едновременно белези и на двата вида правни средства за държавна принуда, позволява заобикаляне на ограниченията, на които е подчинено наказанието в правовата държава, и създава условия за произволно засягане на права, което е конституционно недопустимо.

Според нас оспорената мярка е в нарушение на принципа на законоустановеност на престъплението и наказанието като проявна форма на принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Принципът на законоустановеност на наказанието изисква видът и размерът на наказанието да бъдат в пределите на санкциите, установени за съответния вид престъпление в особената част, като се съобразят и разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, определящи наказанията и установената тяхна система. Конституционният съд в Решение № 5 от 2014 г. по к.д. № 2/2014 г. изрично приема, че „[н]аказанието е законоустановено не само с оглед на уредбата на санкциониране на

отделните престъпни деяния в особената част на НК, а и с оглед на разпоредбите в общата част на същия кодекс, отнасящи се до определяне на наказанието. Това са тези разпоредби, които по общ начин определят правилата за неговото налагане, включително и при индивидуализацията му“. Израз на това разбиране на Съда за принципа на законоустановеност на наказанието е и установеното в разпоредбата на чл. 54, ал. 1 НК задължение на съда да определя наказанието в пределите, предвидени от закона за извършеното престъпление, като се ръководи от разпоредбите на общата част на кодекса. Не намираме основание да се отклоним от това разбиране на Съда.

Начинът, по който оспорените разпоредби са формулирани, според нас, не позволява на съдилищата да спазват законовите изисквания за определяне на конкретните санкционни мерки дори и с помощта на „съответното“ им тълкуване поради тяхното съществено противоречие с правилата, установени в общата част на Наказателния кодекс. По тази причина изразяваме несъгласие с тезата на мнозинството, че недостатъците на оспорените разпоредби могат да бъдат преодолени по пътя на тълкуването.

Като мярка със санкционен характер „отнемането“ не е установено в системата на наказанията по чл. 37 НК, поради което налагането й не може да се подчини на правилата за определяне на наказание. В съответствие с принципа на законоустановеност на престъплението и наказанието предвиждане на наказания или мерки със санкционен характер извън изрично посочените в общата част на Наказателния кодекс е недопустимо.

Мярката „отнемане“ по чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК противоречи на установените в чл. 53, ал. 1 НК общи правила. Редакцията на двете оспорени разпоредби визира отнемане на средството на престъплението („моторното превозно средство, послужило за извършване на престъплението“), но обект на двете престъпления са обществените отношения, свързани с движението по пътищата, които произтичат от взаимодействието на човек, моторно превозно средство и път, което определя моторното превозно средство като предмет на престъплението. Разграничението между средство и предмет на престъплението е съществено, защото са подчинени на различен режим на отнемане – по отношение на предмета отнемането е допустимо само при наличие на изрична разпоредба в особената част на Наказателния кодекс, а по отношение на средството такава разпоредба не е необходима, защото то подлежи винаги на отнемане. Мярката по чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК допуска отнемане на равностойността на средството на престъплението („моторното превозно средство, послужило за извършване на престъплението“), когато то не е собственост на дееца, докато по силата на чл. 53, ал. 1 НК на отнемане подлежи средството на престъплението само ако е било и продължава да е собственост на дееца, а неговата равностойност се отнема, ако то липсва или впоследствие е отчуждено, но е било негова собственост.

Мярката по чл. 343, ал. 5 НК противоречи на общите правила, установени в чл. 53, ал. 1 НК, и на още две основания. На първо място, престъплението по чл. 343 НК е непредпазливо, а отнемането на предмета или средството на престъплението с оглед на установеното в чл. 53, ал. 1 НК е допустимо само по отношение на умишлени престъпления. На второ място, чл. 343, ал. 5 НК предоставя възможност на съда за преценка дали да приложи тази мярка или не в противоречие с общото правило по чл.

53, ал. 1 НК, според което отнемането на предмета или средството на престъплението е императивно.

Посочените противоречия между норми на общата и на особената част на Наказателния кодекс, водещи до невъзможност за законосъобразно определяне на санкционните мерки спрямо извършителите на обсъжданите престъпления, се дължат на законодателна непрецизност в степен, която нарушава принципа на законност. Съдът е имал възможност да подчертае, че „[з]а законодателя принципът на законност намира конкретно проявление в изискването създаваните от него правни норми да бъдат ясни, недвусмислени и разбираеми. Това изискване е особено стриктно по отношение на разпоредбите, чрез които законодателят дефинира едно деяние като престъпление и определя за него наказание, защото въведената чрез наказателния закон държавна принуда има потенциала същностно да засегне конституционни права и свободи на гражданите“ (Решение № 7 от 2025 г. по к.д. № 26/2024 г. и цитираната там практика). Не намираме основание в настоящия случай да се отклоним от това разбиране на Съда.

Конкретно проявление на принципа на законност относно наказанието е изискването за неговата индивидуализация – съобразяване на вида и на размера на конкретната наказателна мярка с обективните и субективните (индивидуалните, конкретните) особености на извършеното деяние. В практиката си Конституционният съд отстоява позицията, че „[н]аказание, което не е съобразено с индивидуалната степен на обществената опасност на деянието и на дееца, не би следвало да бъде налагано в правна система, основана на принципите в правовата държава“ (Решение № 4 от 2025 г. по к.д. № 29/2024 г.). Поради това и разпоредбата на чл. 54, ал. 1 НК изрично изисква съдът да определя наказанието в пределите, предвидени от закона за извършеното престъпление, като се ръководи от разпоредбите на общата част на кодекса и като взема предвид: степента на обществената опасност на деянието и дееца, подбудите за извършване на деянието и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства.

При налагане на оспорената мярка „отнемане“ по чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК противоречието с това изискване е особено съществено, защото тази мярка по естеството си е по-скоро наказание. При това положение с лишаването на съда от възможност да съобрази санкцията с посочените в чл. 54, ал. 1, пр. 2 НК обстоятелства поради факта, че отнемането е предвидено като абсолютно определена санкция, категорично се изключва приложението на принципа за индивидуализация на наказанието. Възниква противоречие и с основен принцип на наказателното право, заложен в чл. 35, ал. 3 НК, че „наказанието е съответно на престъплението“, защото без индивидуализация на наказателната мярка с оглед на характеристиките на деянието и на дееца този принцип не би могъл да бъде спазен, а той е проявление на принципа на законност. Това е още едно доказателство за невъзможността по тълкувателен път да бъдат преодолени недостатъците на оспорените разпоредби.

Изложеното според нас обосновава противоречие на разпоредбите на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). В практиката на Съда разбирането за правовата държава във формален и материален смисъл я определя като „…държава на правната сигурност и на справедливостта…“, което изисква „…и от законодателя спазване както на същностния компонент на формалната правова държава – принципа на законност (упражняване на властта при

спазване върховенството на правото), така и на изискването създадените от законодателя правни норми да останат в рамките на и да защитават и гарантират конституционните ценности, принципи и права на гражданите (като проявление на справедливостта)“ (Решение № 7 от 2025 г. по к.д. № 26/2024 г.).

Не намираме основание да се отклоним от това разбиране, защото посочените противоречия на мярката по чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК с основни норми от общата част на Наказателния кодекс относно определянето на наказанието водят до неяснота относно правната й същност, в резултат на което конституционосъобразното й прилагане от съда е непостижимо чрез методите на тълкуването. Такава неяснота е в несъгласие с изискването за правна сигурност, което е същностен елемент на принципа на правовата държава.

Намираме за важно да отбележим още, че принципът на справедливостта като проявление на принципа на правовата държава е нарушен и поради непропорционалното въвеждане на допълнителната санкционна мярка „отнемане“ за непредпазливото престъпление по чл. 343, ал. 5 НК, но не и за умишленото такова по чл. 342 НК.

Атакуваните разпоредби според нас са противоконституционни и поради противоречие с принципа на равенство на гражданите пред закона – чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Предвидената в оспорените разпоредби на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК мярка „отнемане“ обективно не дава възможност за еднакво третиране на сходни (еднакви) случаи, защото санкционните последици, свързани с отнемането (принудително отчуждаване на собственост), не зависят от обективните и субективните характеристики на деянието, а от стойността на моторното превозно средство, което се отнема, или неговата парична равностойност. При нарушаване от законодателя на съответствието между престъплението и наказанието за него, както на практика се получава чрез абсолютно определена санкция (каквато е тази по чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК), „дори формално законосъобразното наказание, наложено от съда, няма да е справедливо“ (Решение № 4 от 2025 г. по к.д. № 29/2024 г.). Това е конституционно недопустимо поради нарушаване на „принципа на справедливостта в същността му на материален компонент на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), който изисква пропорционално засягане на правата на извършителя“ (Решение № 4 от 2025 г. по к.д. № 29/2024 г.).

Обсъжданата законодателна уредба води до възможност за еднакви (сходни) по своите характеристики деяния да се налагат различни по тежест, непропорционални санкционни последици. Това се предопределя от липсата на пряка обективна зависимост на степента на обществена опасност на конкретното деяние от стойността на използваното моторно превозно средство. Така при престъпления с относително еднаква степен на обществена опасност се стига до налагане на различно имуществено санкциониране, предопределено от стойността на използваното превозно средство. Този резултат противоречи на принципа на равнопоставеност на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 343, ал. 5 и чл. 343б, ал. 5 НК според нас са противоконституционни и поради противоречие с принципа на неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията.

Възможността за отнемане на вещите, предмет или средство на престъплението по чл. 53, ал. 1 от НК, е напълно съобразена с принципа за неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Ограничаването на това право се основава на превратното упражняване на правото на собственост за улесняване на извършването на престъпление. За това чл. 53 НК определя, че принудително отнемане на собственост е справедливо и пропорционално само в случаите, в които използваното средство е принадлежало на дееца. Когато моторното превозно средство е чуждо за него, той не злоупотребява със свое право на собственост, поради което липсва необходимост от налагане на такава мярка. Ето защо присъждането на равностойността на моторното превозно средство не може да постигне превантивната цел на мярката по чл. 53 НК, изразяваща се в отнемане на възможността на дееца да извърши ново престъпление със същото средство.

Като подчертаваме, че квалифицирането на дадено деяние като престъпление и определянето на наказание за извършването му е проявление на наказателната политика на държавата, определянето на която е правомощие единствено на Народното събрание, като разбираме обществената потребност от ефективност на наказателната политика за престъпления, свързани с движението по пътищата, посочваме, че това трябва да става в съответствие с Конституцията. В случая законодателят според нас не е успял да създаде конституционосъобразна уредба на наказанието за престъпленията по чл. 343 и 343б НК в частта относно въведената санкция „отнемане“ на моторното превозно средство.

Въз основа на изложеното считаме разпоредбата на чл. 343, ал. 5 НК в цялост и разпоредбата на чл. 343б, ал. 5 НК в оспорената част за противоконституционни, поради което подписваме решението с особено мнение.

РЕШЕНИЕ № 9 от 24 юли 2025 г. по конституционно дело № 38 от 2024 г.[9]

Делото е образувано по искане на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промени в разпоредби на Конституцията, както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.). Към него са присъединени за съвместно разглеждане и решаване, образуваните к.д. № 39/2024 г. - по искане на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и к.д. № 40/2024 г. –по искане на президента на Република България.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова; членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав

[9] Обн. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г.

Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, Орлин Колев, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 24.07.2025 г. конституционно дело № 38/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

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

Конституционният съд е сезиран с искане от 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. № 38/2024 г., с искане от 53 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. № 39/2024 г., и с искане от президента на Република България, по което е образувано к.д. № 40/2024 г., за установяване на противоконституционност на промени в посочените в исканията разпоредби на Конституцията, както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) (ЗИД на Конституцията).

В искането на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание се изразява становище относно неговата допустимост, като се обосновава възможността оспорените разпоредби „да бъдат обект на последващ конституционен контрол“.

Относно атакуваната промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, вносителят поддържа, че „[д]войното гражданство на народните представители влиза във вътрешно противоречие с възможността народен представител да бъде избран за министър. Така се създават две категории народни представители и тези с двойно гражданство биха били избрани за министри въпреки забраната в чл. 110 от Конституцията“.

В искането се излагат и аргументи за противоречие на § 7, т. 1 (относно чл. 99, ал. 5, изр. второ) ЗИД на Конституцията с чл. 158, т. 3, чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Основния закон. Според вносителя „[в]место да се преодолява политическата криза чрез назначаване на служебно правителство от легитимен орган се създаде правителство, което се свежда до личното решение на определен висш държавен служител. Назначението от президента на служебното правителство се свежда до възможността да възрази, но не и да може да наложи кандидат за министър“. Посочва се, че „[в] парламентарната държава правителството се формира от парламента и остава на власт, докато се ползва с доверието на мнозинството в парламента. Загубата на доверие в българския конституционен модел от 1991 г. до края на 2023 г. предвиждаше отговорността за формиране на правителството да се прехвърли върху президента като другия представителен държавен орган. Отнемането на това негово правомощие прехвърли отговорността върху висше длъжностно лице, което не се ползва с безспорна демократична легитимност“. В искането се поддържа и че „[с]ъществуващата в момента процедура допусна служебното правителство да не носи политическа отговорност нито пред президента, нито пред Народното събрание, а само пред служебния министър-председател, а той от своя страна – пред себе си. Липсата на политическа отговорност в момента води до невъзможност за смяна на министър освен при негова оставка или лично поискано от министър-председателя оттегляне. Държавният глава назначава с негов указ служебното правителство, но няма реална възможност да влияе на неговия състав и впоследствие да търси политическа отговорност на отделен министър“.

В искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание се излагат съображения относно неговата допустимост, като се обосновава, че по отношение на предмета на искането не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Вносителят излага аргументи, че оспорената промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, „засяга принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 КРБ, тъй като пряко се намесва във формирането на общонационалния представителен орган. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ такава промяна е от изключителната компетентност на Великото Народно събрание (в този смисъл и РКС № 13 по к.д. № 1/2024 г.). Предвид систематичната му връзка с чл. 110 КРБ със запазването на чл. 65, ал. 1, изр. 2 КРБ като действащо правило се създава и правна несигурност за същността на конституционната уредба в степен, която указва и на нарушение на принципа на правовата държава, установен като основополагащ в чл. 4, ал. 1 КРБ“.

Според вносителя въведените с § 7, т. 1 ЗИД на Конституцията изменения в чл. 99, ал. 5 от Основния закон ограничават правомощията на президента в рамките на процедурата за назначаване на служебното правителство и представляват „промяна във формата на държавно управление, чрез която се нарушава и принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 КРБ. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ промяна с такова съдържание е от компетентност на Великото Народно събрание (в този смисъл и РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).“

В искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание са изложени и твърдения относно процедурата по приемане на оспорените разпоредби, както и разбирането за нейното конституционосъобразно прилагане, което се приема от вносителя за нарушено.

В искането на президента на Република България се излагат съображения относно неговата допустимост и се представя разбирането на вносителя за обхвата на контрола за конституционност върху закон за изменение и допълнение на Конституцията.

Президентът излага аргументи, според които направените с § 2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 153 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията. Вносителят поддържа, че правилото, според което „полагането на клетвата на новоизбраните народни представители прекратява пълномощията на предишното НС, променя установеното през годините положение, че началото на мандата на парламента и мандатите на народните представители като част от него започват да текат от деня на изборите (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г.).“ Посочва се, че „[з]аместването на избора с момента на клетвата на народните представители като начало на мандата игнорира легитимното овластяване на титуляря на държавната власт. По същество това е лишаване на избраните от суверена лица от статуса на народен представител за времето от случилия се избор до евентуалната им клетва“.

В искането се застъпва разбирането, че въведената непрекъсваемост в дейността на парламента има за последица несъгласуваност на мандата на Народното събрание с индивидуалните мандати на народните представители, както и че създава предпоставки

за „заобикаляне на конституционно определения от първичната учредителна власт срок на пълномощията на Народното събрание“. Навеждат се и съображения, че „новият режим на парламентарния мандат“ не е съгласуван с действащи разпоредби на Конституцията, поради което според вносителя „промените в тази им част нарушават принципите на разделение на властите и правовата държава“.

По отношение на оспорената промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, в искането се приема, че „[с] регламентиране на възможността за народен представител да бъде избран и български гражданин, който има и друго гражданство, отпада една от най-важните заръки на депутатите от Седмото Велико Народно събрание – да бъде пазено национално и държавно единство (Преамбюл на Конституцията).“ Поддържа се, че „допълнението в чл. 65, ал. 1, изр. второ пряко променя изискванията за формирането на националния представителен орган, засягайки народния суверенитет като фундамент на българската национална държава и основополагащ конституционен принцип. По този начин с измененията е допуснато конституционно недопустимо навлизане в пределите на компетентност на ВНС“.

Според президента с въведените с § 7, т. 1 във връзка с § 8 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон „се променят както статусът на служебното правителство, така и този на президента и на Народното събрание, ведно с установените взаимоотношения между тези органи. На президента са му отнети правомощията да разпуска парламента, както и да определя състава на служебното правителство. Началото на мандата на следващия парламент е поставено в зависимост от процедура по съставяне на служебно правителство, като отговорността за нейното довършване е отвъд волята на оторизираните от суверена органи в парламентарната република – президента и НС. Създават се възможности за неоправдано отлагане на изборите, имайки предвид, че срокът за тяхното провеждане не е в зависимост от конкретно определен в Основния закон момент“. Поддържа се също, че „[с]ъс залагането на допълнителни възможности за едно неоправдано отлагане на новите избори, включително като се поставя насрочването им под условието на една процедура без конституционно определен резултат, производната учредителна власт излиза извън конституционно определените й граници, като засяга както принципа на народния суверенитет, така и този за разделението на властите, което в крайна сметка променя балансите, от които се нуждае парламентарната демокрация. По този начин промените отменят механизмите за носене на политическа отговорност при формирането и функционирането на органите на държавно управление и отиват отвъд съдържателните ограничения по смисъла на чл. 153 и чл. 158, т. 3 (Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.).“

С определения от 19.12.2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промени в посочените в определенията по допустимост разпоредби на Конституцията, така както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. С определенията по к.д. № 39/2024 г. и к.д. № 40/2024 г. те са присъединени към к.д. № 38/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като техният предмет и предметът на образуваното по искане на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание дело частично съвпадат.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената възможност, становище и правни мнения са представили фондация „Български институт за правни инициативи“, проф. д.н. Райна Николова и д-р Дилян Начев.

По отношение на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, в становището на фондация „Български институт за правни инициативи“ се поддържа, че „[н]аличието на пасивно избирателно право за лица с двойно гражданство създава риск от т.нар. раздвоена лоялност, която може да възпрепятства народният представител да действа в защита интересите само на българския народ и в дългосрочна перспектива да ерозира българския парламентаризъм“. Според фондацията въведените с § 7, т. 1 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон вместо да постигнат целите на института служебно правителство, а именно „да осигури нормалното функциониране на държавата и да подготви условията за провеждане на нови парламентарни избори“, създават предпоставка за продължаващи конституционни кризи с неизвестен край. В становището се приема, че с промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4 и в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведени с § 2 и § 8 ЗИД на Конституцията, „се нарушава демократичната отчетност на най-важния законодателен орган в страната, която на свой ред е основен елемент, гарантиращ правата на суверена“.

Според проф. Николова направените с § 2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон въвеждат познати и възприети в сравнителен план разрешения относно конституиране „на новата законодателна легислатура“ и отстраняват съществуващо до шестата поправка „несъвършенство на българското конституционно устройство“, поради което не са противоконституционни. В правното мнение се излагат аргументи, че промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, е в противоречие с конституционните разпоредби на чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1. Професор Николова поддържа, че въведените с § 7, т. 1 изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон навлизат „в правомощията на учредителната власт“ и нарушават „постигнатото равновесие на властите, в което участва и държавният глава“. В правното мнение се приема, че „досегашното правомощие на президента да издава укази за разпускане на Народното събрание не предполагаше приподписването на тези актове от министър-председателя или от министър, защото без съмнение са насочени директно към сферата на парламента като носител на законодателна власт и се отнасят до взаимоотношения между президента и тази власт“ и се прави изводът, че промяната в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведена с § 8 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

По отношение на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, д-р Начев приема, че „последователното решение с оглед вече установената конституционна недопустимост членове на Министерския съвет да имат двойно гражданство е същото да бъде прогласено и по отношение на народните представители“. Според д-р Начев въведените с § 7, т. 1 изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон променят „ролята на българския президент и мястото му сред останалите основни държавни органи в период на криза, а и реално поставя редица други въпроси, които трудно могат да получат разумен отговор, т.е. създава се голяма степен на правна несигурност в противоречие с принципа на правовата държава“. В правното мнение се

излагат и аргументи за противоконституционност на направените с § 2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон.

Конституционният съд е разгледал искания със същия предмет и с Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к.д. № 1/2024 ги е отклонил поради непостигане на изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство.

Съдиите Борислав Белазелков, Галина Тонева и Орлин Колев считат и трите искания за недопустими по следните съображения:

Настоящото дело е образувано по искания за повторно разглеждане на въпроса за конституционосъобразността на разпоредби от Конституцията, приети с § 2 ЗИД на Конституцията (чл. 64 от Конституцията), § 3 ЗИД на Конституцията (чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията), § 7, т. 1 ЗИД на Конституцията (чл. 99, ал. 5 от Конституцията) и § 8 ЗИД на Конституцията (чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията). Съображенията за допустимост на исканията се основават на непостигнато мнозинство, изискуемо от Основния закон при първото им разглеждане, което се приема за липса на постановен акт на Конституционния съд по същество.

Разбирането, че решение, при постановяването на което не е постигнато изискваното от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от седем съдии, необходимо за уважаването му, не може да бъде източник на правото и не поражда действие, тъй като няма формирана воля за отхвърляне на искането и няма приети мотиви, не може да бъде споделено. То противоречи на тезата, че решението, постановено при липса на мнозинство, може да има правно установяващо, правно регулиращо проявление. На нея се противопоставя разбирането, че то не би могло да има проявление, водещо до забрана за преразглеждане на спора, защото не формира сила на пресъдено нещо по предмета на конституционното дело, която да бъде реална юридическа пречка за ново сезиране на Конституционния съд. Това разбиране се основава на липсата на предпочитано обяснение за непререшаемостта на веднъж проведеното оспорване, но то не може да бъде основание изводът в този смисъл да бъде отречен само защото не може да бъде обяснен по избрания начин. Непререшаемостта на веднъж проведеното оспорване произтича от ясната разпоредба на чл. 21, ал. 6 ЗКС, която установява правилото, че когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания, както и от ясната разпоредба на чл. 151, ал. 3 от Конституцията, която установява правилото, че частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си.

Непосредственото действие на приетия закон е нещо различно от запазеното негово действие в резултат на неуспешното му оспорване. Веднъж запазено, това действие не може да бъде оспорвано в хода на приложението му, докато се събере мнозинство за уважаване на искането и преодоляване на волята на законодателя или докато се събере неуреденото както в Конституцията, така и в закона „мнозинство“ за зачитане на волята на законодателя чрез „отхвърляне“ на неоснователното искане. Конституцията не борави с понятия като „обявен за непротивоконституционен“ или „отхвърлено искане за установяване на противоконституционност“. За да бъде запазено действието на оспорения закон, Конституцията изисква той да „не е обявен за неконституционен“ в резултат на неговото оспорване пред Конституционния съд. А що се отнася до мотивите, обосноваващи запазването на действието на оспорения закон, това са мотивите на

съдията или съдиите, които са приели, че той не следва да бъде обявен за неконституционен.

От съдържанието на чл. 151, ал. 3 от Основния закон се вижда, че Конституцията не изисква изричен диспозитив за обявяването на оспорения закон за конституциносъобразен или за оставяне на искането без уважение. Според нея единствено позитивното решение на Конституционния съд има конститутивно действие и затова може да промени правната действителност. Според Конституцията, за да запази изцяло или частично действието си, е достатъчно оспореният закон да не бъде обявен за неконституционен или някоя негова част да не бъде обявена за неконституционна, т.е. постановяваните в практиката на Конституционния съд отхвърлителни диспозитиви служат само „за яснота“ и „за изчерпване“ на предмета на делото.

Конституцията не допуска отказ от конституционно правосъдие. Конституционният съд не може да се самоосвободи от задължението да разгледа и реши допуснатото до разглеждане искане за обявяването на неконституционност на закон. Той е длъжен да постанови решение, ако законът или част от него е неконституционен и такова е становището на не по-малко от седем от членовете на решаващия състав. С такова решение се уважава изцяло или отчасти предявеното искане. Конституцията не изисква от Конституционния съд формирането на воля за отхвърляне на приетото за разглеждане искане. „Частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си.“ Искането е останало без уважение. То няма нужда да бъде оставено без уважение с нарочен диспозитив. Според Конституцията изричен отхвърлителен диспозитив не е необходим, за да бъде запазена непроменена правната действителност.

Това разрешение в Конституцията е критикувано в доктрината от редица автори, включително бивши конституционни съдии, но въпросът не е дали то е добро, или е възможно и по-добро. Въпросът е каква е била волята на конституционния законодател при приемането на Конституцията. Тази воля в автентичния й смисъл е зачитана неотклонно в практиката на Конституционния съд до 2023 г. включително. За първи и единствен път Конституционният съд приема, че след като искане за обявяване на неконституционност на закон не е уважено поради непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство, е допустимо разглеждането и произнасянето по ново искане със същото съдържание по к.д. № 15/2023 г. По него е допуснато за разглеждане по същество същото искане, отхвърлено поради непостигане на мнозинството, необходимо за уважаването му по к.д. № 17/2018 г. В определението за допускане на разглеждането на повторното искане обаче не е изследвана волята на конституционния законодател в протоколите от проведените обсъждания при приемането на Конституцията от Великото Народно събрание, не е обсъдена практиката на Конституционния съд до този момент, нито е направен анализ на разпоредбата на чл. 151 от Основния закон.

Възприемането на изискване всяко решение – позитивно или негативно, да се взема с не по-малко от седем гласа в едната или другата посока, означава да не се взема решение, докато не бъде постигнато такова мнозинство. Това е възможен вариант, но ако бъде избран той, означава неразумно дълго време и дори вечно въпросът да остава висящ. Конституционният законодател очевидно не е имал такава цел.

Възможността да бъде отклонено искането, ако не може да бъде постигнато в разумен срок съгласие в едната или другата посока на поне седем съдии, с възможност

за преразглеждане по последващо искане означава да се позволи преразглеждане при създаването на нова конюнктура. Това не избягва възможността въпросът да остава неразрешен неразумно дълго време и дори вечно, но за да бъде възприето такова разрешение, е необходима изрична нова уредба в Конституцията, позволяваща Конституционният съд да откаже конституционно правосъдие поради неспособността си да формира мнозинство за неуважаване на искането. Такава воля у конституционния законодател също не може да бъде намерена.

Липсата на срок за оспорването на конституционосъобразността на актове на Народното събрание и на президента цели да осигури възможността за поправяне, рано или късно, на едно противоконституционно състояние. Възможността за преразглеждане без край във времето обаче, при междувременното задължение на всички да прилагат оспорения акт, няма нищо общо с посочената цел. Нещо повече. Възможността за постановяване на друго по съдържание решение от Конституционния съд след липсата на произнасяне по предходно искане поражда правна нестабилност и неравно третиране на адресатите на оспорвания акт.

По изложените съображения съдиите Белазелков, Тонева и Колев приемат, че поредното искане следва да бъде отклонено без други мотиви. Аргументите, черпени от удачите и неудачите при практическото приложение на запазилите действието си разпоредби, имат значение за правилното и точното тяхно тълкуване и приложение в обществената практика.

Съдиите Павлина Панова, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенов и Невин Фети намират исканията за допустими.

Съдиите Павлина Панова, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Десислава Атанасова, Сашо Пенов и Невин Фети излагат следните съображения по съществото на исканията:

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенов и Невин Фети потвърждават напълно изложеното в Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. относно противоконституционността на оспорените и по настоящото дело разпоредби, включително изложеното в раздел А на това решение относно особеностите на един закон за изменение и допълнение на Конституцията и на референтната конституционна рамка, по отношение на която следва да се извърши преценката за неговата конституционосъобразност.

Предметът на к.д. № 1/2024 г. и на к.д. № 38/2024 г. по отношение на разпоредбите на § 2, 3, § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията е един и същ. Референтната конституционна рамка, с оглед на която Конституционният съд се произнася по настоящото дело, е частично променена предвид правните последици от Решение № 13 от 2024 г., защото едновременно действат изменени и запазили действието си конституционни разпоредби. Поради това съдиите не възпроизвеждат изложеното в това решение становище за противоконституционност, а само го допълват, където е необходимо.

Съдия Сашо Пенов излага и следното:

С приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията се установи нейната лесна изменяемост, въпреки че в българската конституционноправна теория се приема, че Конституцията от 1991 г. е от категорията на т.нар. „твърди“ или „твърдо-гъвкави“ конституции.

Когато първоначалното създаване на Конституцията е завършено, мястото на учредителната власт на народа се заема от учредените държавни власти. Изменението на Конституцията от Народното събрание като законодателен орган е производна конституционна дейност. Това изменение се извършва във формите, по процедурите и в рамките, които действащата Конституция определя (чл. 153 – 163 от Конституцията).

Законодателният орган като учредена власт е създаден и ограничен от Конституцията, приета от учредителната власт. Ограниченията при изменението на Конституцията се съдържат в самата конституционна уредба и включват и разпоредбите, уреждащи основните начала и неотменимостта на основните права. Така се гарантира, че действащият конституционен ред няма да бъде премахнат по формално легалния път за приемането на закон за изменение на Конституцията и да се създаде държавно устройство и форма на държавно управление, различни от предвидените в преамбюла и основните начала. По този начин се осигурява функционирането на желаната от суверена демократична, правова и плуралистична държава и се защитават правата на гражданите срещу евентуални авторитарни стремежи на законодателя, изменящ Конституцията. Също така се цели възпрепятстване на временната концентрация на власт в непосредствените политически участници, като се отчитат и правата на политическите малцинства.

От мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията се установява, че направените промени не се обосновават с обективно трайно променени обстоятелства в обществено-политическото битие, свързани с държавното управление, които да налагат адаптиране на конституционната уредба към тях с цел осигуряване на стабилно управление в полза на обществото.

В преамбюла на Конституцията народните представители от Седмото Велико Народно събрание „в стремежа си да изразят волята на българския народ“ са прогласили „своята решимост за създаването на демократична, правова и социална държава“. Преамбюлът е неотделима част от Конституцията и неин съществен елемент, в който в концентрирана форма се изразява нейният дух и се очертават водещите мотиви за приемането й. От него се извлича същностното съдържание, политическото и правното значение на нейните разпоредби. В материалноправен смисъл преамбюлът не е само помощна политическа декларация, а съдържа разпоредби със самостоятелно правно значение. В съдържанието на преамбюла се открояват както конституционни принципи, така и очертаването на държавни цели. Тълкуването и прилагането на другите конституционни разпоредби е обвързано и със съдържанието на преамбюла. От друга страна, в него се поставя и най-широка рамка за упражняване на политическата дейност и на публичната власт, при прекрачването на която се пораждат въпроси за съответствието им с Конституцията. Предписанията в преамбюла са насочени към носителите на публичната власт. Конституционното управление изисква публичната власт да се формира и осъществява в съответствие с предварително установени ценности и цели, респективно правила и процедури.

Съдържанието на Конституцията обвързва всички държавни органи. Чрез нейните разпоредби се цели да се задължат държавните органи да упражняват активно и своевременно възложените им функции, за да се гарантира стабилност в развитието на обществените отношения, както и да се поставят ограничения при упражняваната от тях държавна власт и да се гарантират свободите на гражданите. Освен тези основни функции на конституционната уредба, със съдържанието ѝ се цели и да се придаде на правния ред, основан върху нея, и на държавните органи особена демократична легитимност, да се предостави на гражданите обяснима и действителна представа за държавата и нейните функции, да се насърчава обединеността в обществото при съвместното съществуване на гражданите в рамките на държавно организираната политическа общност. Така описаните функции на Конституцията, изведени от нейните основни начала, също са мяра за съответствието на упражняването на държавната власт с нейното съдържание.

В преамбюла и в чл. 1, ал. 2 от Конституцията е установен принципът на демократичното устройство на държавата. Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията „цялата държавна власт произтича от народа“. В демократично устроеното общество единствен носител на цялата държавна власт е народът. Народният суверенитет и изискването за участие в процеса на вземане на държавните решения въз основа на всеобщо, равно, тайно и свободно избирателно право, а при необходимост – и чрез други форми на пряка демокрация (чл. 10 от Конституцията), са основни проявления на принципа на демокрацията. Принципът на демокрация изисква народът чрез избори да определя персоналния състав на предвидените в Конституцията органи и периодично да потвърждава тяхната легитимност. Народът като носител на държавната власт я упражнява чрез представителство от органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 2, изр. 2), което се избира свободно и взема решения въз основа на принципа на ограниченото мнозинство, който е обвързан с народния суверенитет. Това обвързване означава, че съвременната демокрация като управление на мнозинството може и трябва да зачита правата на малцинството.

В Конституцията се установява какви функции има всеки орган, тъй като публичните органи могат да извършват само това, за което изрично са оправомощени. Ясно очертаните области на компетентност ограничават възможността за отделните органи да навлизат в компетентността на други органи. Тази ограниченост на компетентностите служи за това да се премахне концентрацията на власт и да се осигури разделението на властите, които не са напълно независими една от друга, а си и взаимодействат. Така се предотвратяват злоупотребата с власт и присвояването на компетенции от страна на политическото мнозинство и се осигуряват правата на политическите малцинства. Ограниченията са и пречка за злоупотреба с правата на парламентарните групи за овладяване на властови позиции. Принципът на мнозинството е присъщ на конституционната демокрация, но тя се отличава именно с това, че е управление не просто на мнозинството, а на целия народ. Органите са длъжни да упражняват за народа изхождащата от народа държавна власт.

За да могат представителите по волята на народа да упражняват власт не над, а за народа, гражданите трябва да могат да оказват влияние върху тях, а това влияние основно се осъществява чрез основното им право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа (чл. 42, ал. 1 от Конституцията). Демокрацията се

реализира чрез избори, произведени въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията). Държавните органи са длъжни да съблюдават основните права, предвидени от Конституцията, да се съобразяват с тях и да създават условия за реализирането им. Основните права включват и правото да се изискват положителни действия от страна на държавата, като законодателят е конституционно задължен да приема такива закони, които да осигуряват оптимална защита на основните права и възможност за реализацията им.

В преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията е установен принципът на правовата държава, а в чл. 8 от Конституцията е установен принципът за разделение на властите. Държавната власт е разделена на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и се осъществява от предвидени в Конституцията органи. В този смисъл с тази разпоредба се постановява, че държавната власт, произтичаща от народа, се упражнява чрез специални органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Всички те са обвързани от конституционния ред. Така държавната власт е ограничена от прогласения в преамбюла и уреден в чл. 4 от Конституцията принцип на правовата държава, според който цялото държавно управление трябва да е въз основа на Конституцията и съобразени с нея закони. Демократична държава е само правовата държава.

Класическата цел на разделението на властите е разбирана като гарантиране на свободата на отделния човек чрез ограничаване на държавната власт. Взаимното преплитане и възможностите за контрол и влияние между разделените държавни власти водят също до възпиране и ограничаване на държавната власт. Понастоящем разделението на властите се разбира като рационално разпределение на държавните функции с цел защита на основните права. Принципът на разделението на властите в съвременните условия се разглежда от гледна точка на факта, че съществената разделителна линия в днешната политическа действителност минава не само между правителство и парламент, а също така между правителството и управляващите парламентарни групи, от една страна, и парламентарната опозиция, от друга страна. Все повече се осъзнава, че принципът на разделението на властите не служи за защита на основните права само чрез взаимно възпиране и контрол на властите, а преди всичко има за задача да гарантира тяхното правилно и адекватно реализиране.

Разделението на властите цели, при условие че нито един орган не може да се намесва в същинската сфера на друг орган, държавните решения да се вземат колкото е възможно по-правилно, т.е. от тези органи, които според своята организация, състав, функции и процедури разполагат с най-добрите предпоставки за това. Законодателният орган, макар и основен, не е върховен орган в държавата, защото в системата от държавни органи, основана на разделението на властите, не може да има върховен орган. За парламентарното управление е характерно разделение на властите чрез координация между субектите на разделените власти. Поради посоченото смятам, че оспорените разпоредби не са съобразени със съдържанието на преамбюла на Конституцията и посочените основни начала, така както са приети от учредителната власт.

I. Относно промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на искането за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което искането следва да бъде отклонено.

I.А. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенов и Невин Фети искането е основателно, поради което промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова, като отчитат идентичната изходна позиция и идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. № 1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел II.А. на Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. относно оспорената разпоредба на § 2 ЗИД на Конституцията, с която са въведени измененията на чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова) от Конституцията.

Те подчертават, че предвиденият в оспорените изменения край на мандата на Народното събрание, който настъпва с полагането на клетва на новоизбраните народни представители, води до едновременното съществуване на две легислатури, което залага потенциален конфликт помежду им поради различното политическо представителство във всяка от тях. Конституцията като основен закон не трябва да съдържа разпоредби, които залагат такъв конфликт, а напротив – трябва да съдържа разпоредби, които гарантират функционирането на демократичната и правова държава.

Съдия Сашо Пенов към тези аргументи излага и следното:

Оспореният § 2 ЗИД на Конституцията, с който са въведени изменения в чл. 64, ал. 2 и 3 и е създадена нова ал. 4, е насочен според мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията към създаването на непрекъсваемост в дейността на Народното събрание. Съдържанието им обаче противоречи на същността и функцията на Конституцията като основен, върховен юридически акт, предназначен да установи в своите разпоредби учредяването и упражняването на държавната власт и да гарантира упражняването на народния суверенитет, функционирането на правовата държава, разделението на властите и реализирането на основните права на гражданите.

При запазване на действащата редакция на чл. 64, ал. 1 от Конституцията с измененията се внася промяна в периода от време, през който старото (избрано при предходни избори) и новоизбраното Народно събрание упражняват пълномощията си, като на практика се съкращава предвиденият от учредителната власт 4-годишен мандат, началото на който се поставя от избора на народните представители, а при определени хипотези (несвикване на новоизбраното Народно събрание по реда на чл. 75) е възможно и удължаване на този мандат. Създава се възможността законодателната компетентност и други правомощия на Народното събрание след проведени избори да се упражняват от орган (предходно Народно събрание), чийто персонален състав не е бил избран при провеждането на изборите, чрез които е формиран новият персонален състав и същият е овластен да упражнява правомощията за определен нов мандат.

Чрез периодично провеждане на избори се осигурява съгласуваност между волята на мнозинството от народа и изразяваната от представителната институция воля. Именно изборите са първичната основа на всяка легитимна власт. Партиите излагат своите възгледи в т.нар. партийни програми обикновено във връзка с провеждането на изборите. Ако персоналният състав на органите, формиран в резултат на избори, не упражнява добросъвестно правомощията си, гражданите имат възможността при следващите избори да изберат друго представителство. От малцинствата може да се очаква да приемат демокрацията само ако имат възможност да променят мнозинството при следващи избори. В демократично устроените общества гражданите избират личности и партии, от които искат да бъдат управлявани за определен период от време. Въз основа на резултатите от изборите се формира мнозинство, което е отговорно за управлението на страната. Чрез реализирането на основното си активно избирателно право гражданите са изразили волята си какъв да бъде новият персонален състав на парламента, а не възлагат упражняването на законодателната власт на предходния персонален състав. Така новата уредба създава възможност да не се отчита изразената воля на избирателите при реализирането на основното им активно избирателно право.

От друга страна, изменената ал. 3 на чл. 64 води до възможност за противоречивото ѝ прилагане във връзка с чл. 65, ал. 2, изискващ кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, да прекъснат изпълнението ѝ след регистрацията си, което може да доведе до липса на кворум и невъзможност за функциониране на Народното събрание, ако повече от половината от действащите народни представители участват в изборите.

Поради посоченото направените изменения и допълнения противоречат на принципа на народния суверенитет като легитимиращ принцип на демократичния конституционализъм. Възможностите за противоречиви тълкувания на новосъздадената уредба и колизията ѝ с други разпоредби на Конституцията водят и до нарушаване на принципа на правовата държава, многократно изясняван в практиката на Конституционния съд, чрез който се гарантира устойчивост на демократичния правов ред. С измененията не се постига укрепване на парламентаризма, а се генерират проблеми за стабилността на държавното управление.

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

Според изменената ал. 3 на чл. 64 от Конституцията „[и]збори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание“. Така Народното събрание вече не се разпуска при изтичане на редовната му 4-годишна легислатура, а действащият и новият парламент се застъпват, което се потвърждава и от новосъздадената ал. 4 на чл. 64, според която „[с] полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание“. На практика, без формално да се изменя установеният в чл. 64, ал. 1 срок на мандата на Народното събрание, се променят правилата за неговото определяне.

Направените изменения в чл. 64 от Конституцията, макар насочени към непрекъснатост на дейността на Народното събрание, на практика не осигуряват 4-годишния му мандат. Този извод следва, на първо място, от правилото в ал. 3, че изборите за ново Народно събрание трябва да бъдат произведени не по-късно от един месец преди

да изтече срокът на пълномощията на действащото Народно събрание. Определянето на този срок като пределен (най-късния възможен), без да се фиксира период, в който да се произведат изборите (подобно например на периода по чл. 93, ал. 5 от Конституцията за произвеждане на избор за президент), би дало възможност за насрочването на избори до два и повече месеци преди да изтече мандатът на Народното събрание.

С новосъздадената ал. 4 на чл. 64 от Конституцията е предвиден нов срок за прекратяване на пълномощията на Народното събрание, който не се определя от срока на мандата по чл. 64, ал. 1, а от полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. По този начин не само е даден различен краен момент на мандата на Народното събрание, а са променени юридическите факти, от които той следва да се определи. Ако срокът като бъдещо сигурно събитие е юридически факт от категорията на юридическите събития, които настъпват независимо от волята на човека, то полагането на клетва е резултат от фактически състав, който изисква редица юридически действия, които имат своята конституционна уредба, като: свикване на новото Народно събрание на първо заседание, наличие на кворум за неговото провеждане и едва след това полагане на клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията. Следователно с направените в чл. 64 от Конституцията промени 49-ото Народно събрание изоставя разбирането на учредителната власт за 4-годишен мандат на парламента. Това е така, защото според чл. 75 от Конституцията Народното събрание следва да бъде свикано на първото си заседание от президента на републиката най-късно един месец след изборите. Ако в този срок президентът не го свика, то се свиква от една пета от народните представители, но без да е посочено ограничение в периода, в който това трябва да стане. За да провежда своите заседания Народното събрание, включително първото си заседание, трябва да присъстват повече от половината народни представители (чл. 81, ал. 1 от Конституцията). По силата на чл. 76, ал. 1 от Конституцията първото заседание се открива от най-възрастния присъстващ народен представител и едва след това се полага клетвата, предвидена в ал. 2. Когато бъде изпълнена съвкупността от всички тези юридически действия, „се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание“. Това еднозначно означава, че правопрекратяващият юридически факт по отношение на мандата на Народното събрание не е срокът по чл. 64, ал. 1 от Конституцията, а поредица от взаимно обусловени и осъществяващи се последователно юридически действия, т.е. динамичен фактически състав, който не е ясно отнапред колко във времето може да се разгърне. Единственото значение на срока по чл. 64, ал. 1 от Конституцията е сведено до определяне на пределната дата по ал. 2, на която да бъдат насрочени изборите за ново Народно събрание. Поради това, макар номинално 4-годишният мандат на Народното събрание да не е променен, в съдържателно отношение той е подчинен на определяем срок в зависимост от предприемането на поредица от юридически действия.

Задължителното тълкуване на непроменената ал. 1 на чл. 64 от Конституцията, дадено в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 5/2001 г., налага да се приеме, че началният момент на мандата на парламента се определя от акта на избора на народните представители. Крайният момент на мандата съгласно чл. 64, ал. 4 е полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. Това води до едновременното съществуване на две представителни учреждения. В разпоредбата на чл. 64 от Конституцията след изменението ѝ те са упоменати като „действащо Народно събрание“ (ал. 3), респ. „предишно Народно събрание“ (ал. 4), и „ново Народно събрание“ (ал. 3).

„Съжителството“ на двете легислатури е в определяем период от време, но както е отбелязано в Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г. „няма конституционни пречки, доколкото правно-технически това е възможно, свикването да стане в първия ден след изборите. Друг е въпросът, че практически това е невъзможно и тази невъзможност е отразена на законово (но не и на конституционно) равнище в избирателните закони“. В този контекст, дори да бъдат изпълнени всички конституционни изисквания и своевременно да бъде положена клетвата на новоизбраните народни представители, в периода след изборите има две легислатури на Народното събрание – едната, която действа и след изборите, и другата, която е легитимно овластена от избирателите, но не е настъпило началото на упражняване на пълномощията й като колективен, структуриран орган, което започва с първото заседание. Във всеки случай народните представители и в двете легислатури упражняват своите правомощия. По отношение на действащия парламент това следва от обстоятелството, че „[п]родължителността на мандата на народния представител съвпада по принцип с легислатурата на Народното събрание. С изтичане мандата на Народното събрание се прекратяват и пълномощията на всеки един от народните представители“ (Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.). За новоизбраните народни представители това следва от изборите като акт на овластяване и това е отразено в редица конституционни разпоредби, като например чл. 71 относно възнаграждението на народните представители, чл. 75, изр. 2 относно възможността новоизбраното Народно събрание да се свика от една пета от народните представители на първото си заседание при бездействие на президента в едномесечния срок. Както е прието в Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г., „налице са редовни конституционни пълномощия на избраните народни представители, които в качеството си на такива свикват новоизбрания законодателен орган. Разпоредбата изрично говори за „новоизбраното Народно събрание“, а не например за „новоизбраните народни представители“. Едномесечният срок за свикване тече след „избирането на Народното събрание“. Езикът на Конституцията ясно и категорично признава съществуването на Народно събрание преди първото заседание, на което народните представители полагат клетва и избират председател и заместник-председатели – чл. 76 от Конституцията“.

„Наслагването“ на легислатурите демонстрира очевидната несъгласуваност на измененията в чл. 64 с други разпоредби на Конституцията. Така например в изпълнение на чл. 65, ал. 2 кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението й след регистрацията. В своята практика Конституционният съд е изяснил конституционното понятие за държавна служба, за което липсва изрично определение в Основния закон. В Решение № 5 от 1993 г. по к.д. № 6/1993 г. изрично е откроено, че „[в] Конституцията освен в чл. 68, ал. 1 за държавна служба се говори и в чл. 65, ал. 2. Понятието е в основата и на разпоредбата на чл. 116. Безспорно понятието „държавна служба“ трябва да се разбира с единен и непротиворечив смисъл. Най-общо това е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи“. Предвид това кандидатите за народни представители, които са и народни представители в действащото Народно събрание, следва да се съобразят с изискването на чл. 65, ал. 2 от Конституцията, доколкото реализирането на правомощията им е също изпълнение на държавна служба в широкия смисъл на понятието, употребено в тази разпоредба и в чл. 68, ал. 1 от Основния закон.

Провеждането на изборите за ново Народно събрание в период, преди да е изтекъл мандатът на действащото Народно събрание, води до неравнопоставеност между кандидатите за народни представители, които са такива в действащия парламент, и другите кандидати във връзка с имунитета, от който се ползват по силата на чл. 70, ал. 1 от Конституцията. Доколкото имунитетът на народния представител е уреден на конституционно равнище, а на кандидата за народен представител – на законово равнище, се получава различно третиране в рамките на една и съща категория правни субекти, основано на общественото им положение, което накърнява принципа на равенството по чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Провеждането на избори при неизтекъл мандат и застъпването на двете легислатури на Народното събрание проявяват своите ефекти и спрямо кръга на сезиращите Конституционния съд субекти, които могат да оспорят законността на изборите. Доколкото това могат да направят най-малко една пета от народните представители (чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията), депутатите от „отиващия си парламент“ са поставени в привилегирована позиция спрямо другите кандидати за народни представители, тъй като могат да оспорят пряко изборите, в които самите те участват. Несъмнено тази възможност е открита за новоизбраните народни представители, но това се дължи на политическата воля на избирателите, изразена чрез упражняване на пряко избирателно право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията), която води до отношението на представителство, в което се включва и възможността за сезиране на Конституционния съд.

Обсъжданите промени в чл. 64 от Конституцията изменят времетраенето на мандата на Народното събрание, като въздействат върху правилата за неговото определяне. Мандатът на висшите държавни институции, изградени от Великото Народно събрание, е част от формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.; Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г.) и не следва да се извършва от Народното събрание, още по-малко по начин, който влиза в колизия с други конституционни разпоредби. Поради това считам, че конституционните промени в чл. 64, ал. 2 и 3 и създадената ал. 4, въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, навлизат в пределите на компетентност на Великото Народно събрание за изменение и допълнение на Конституцията по чл. 158, т. 3.

I.Б. Според съдиите Надежда Джелепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова искането за установяване на противоконституционност на извършените промени в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, е неоснователно, а разпоредбите не са противоконституционни.

Съдиите не намират за необходимо да посочват други мотиви освен изложените по к.д. № 1/2024 г., според които тези промени, с които се въвежда непрекъснатост във функционирането на парламента, са в рамките на принципите и духа на Основния закон и не ангажират компетентността на Великото Народно събрание по чл. 158 от Конституцията като основание за обявяването им за противоконституционни предвид извършването им от обикновено Народно събрание.

II. Относно промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с § 3 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

II.А. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенов и Невин Фети исканията са основателни, поради което промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Сашо Пенов, като отчитат идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. № 1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел III.А на Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. относно оспорената разпоредба на § 3 ЗИД на Конституцията, с която е въведено допълнението на чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията.

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

С § 3 от ЗИД на Конституцията е допълнена разпоредбата на чл. 65, ал. 1 от Основния закон, като е предвидена възможността за народен представител да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.

Институтът на гражданството е система от правни норми, които определят характера на отношенията на принадлежност на физическите лица към държавата. Гражданинът на съответната държава упражнява предоставените му права, свободи и задължения. Следователно институтът на българското гражданство е свързан както с публичноправната сфера, със защитата на държавността, на националните интереси и сигурност, с междудържавните отношения, така и с правата и задълженията. Формирането на държавни органи чрез избори обаче е акт на осъществяване на държавна власт, на суверенитет. Затова и преценката дали е допустимо Народното събрание да променя гражданството като изискване за избираемост на народни представители, трябва да се извърши на тази база. Необходимо е да се отчете и практиката на Конституционния съд по повод гражданството като предпоставка за избираемост на публична длъжност.

В Решение № 15 от 1995 г. по к.д. № 21/1995 г. е посочено, че „общият конституционен критерий за въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси на друго място – в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт. По своя характер упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет. Суверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта“.

Изключването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители е резултат от волята на Великото Народно събрание да гарантира висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната

национална държава и опазването на националното и държавното единство на България. Народното събрание заема централно място в системата от конституционно установени държавни органи. Неговите правомощия са разнообразни и се проявяват в различни измерения, но във всички случаи те отразяват политическата форма на управлението на страната, изрично определена като „република с парламентарно управление“ в чл. 1, ал. 1 от Конституцията. В Народното събрание са съсредоточени широк кръг функции на публичната власт, които оказват въздействие върху всички основни сфери на обществения живот. Народното събрание е общонационалната представителна институция, която получава своите пълномощия непосредствено от народа. Чрез законодателната си функция парламентът регулира обществените отношения и насочва развитието на обществото в една или друга посока в контекста на конституционната правова държава.

Законодателната власт може да урежда разнообразна материя, но в сферата на националната сигурност, отбраната, защитата на Отечеството Конституцията изрично изисква упражняване на законодателната функция по редица въпроси, като: уреждане на дейността на въоръжените сили (чл. 9, ал. 2); използването на ядрената енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества (чл. 18, ал. 4 и 5); режима на земята (чл. 22, ал. 3); условията и реда за придобиване, запазване и загубване на българското гражданство (чл. 25, ал. 6); условията и реда за даване на убежище на чужденци (чл. 27, ал. 3); организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми (чл. 42, ал. 2); ограниченията в упражняването на отделни права на гражданите при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение (чл. 57, ал. 3); подготовката на гражданите за защита на Отечеството (чл. 59, ал. 2); оказване на съдействие на държавата и обществото в случай на бедствия (чл. 61); определяне на статута на Консултативния съвет за национална сигурност (чл. 100, ал. 3) и други. Упражняването и на другите функции на Народното събрание – бюджетна, за образуване и контрол върху правителството, в международните отношения, за избор на състава на редица органи, за решаване на въпросите за обявяване на война и за сключване на мир, за разрешаване изпращането и ползването на български въоръжени сили извън страната, както и за пребиваването на чужди войски на територията на страната или за преминаването им през нея – трябва да се осъществява в рамките на принципа на суверенитета и държавната политика в различните сфери на обществения живот и следва да е подчинено изключително на интереса на държавата и нейните граждани. Затова и изискванията за избираемост на народните представители трябва да съответстват на функциите, които Основният закон възлага на Народното събрание.

Чрез изискването за уседналост, въведено в чл. 65, ал. 1, изр. 2 от Конституцията спрямо народните представители, които са български граждани с друго гражданство, Народното събрание вероятно се опитва чрез пребиваването им в определен период в страната да гарантира, че лицата са запознати с обществено-политическите процеси в България и са заинтересовани от управлението с оглед общото благо. Поради това уседналостта се явява своеобразна компенсация на отстъплението от изискването за само българско гражданство на народните представители, но разпоредбата не създава яснота към кой момент трябва да се преценява продължителността на срока – към момента на регистрацията на кандидата или към момента на избора. Неяснотата в разпоредбата може да доведе до различия в нейното прилагане и до спорове както при регистрацията на кандидатите, така и след избирането им за народни представители. И по тази линия

направената промяна в чл. 65, ал. 1 от Конституцията търпи критика, доколкото отдалечава конституционния текст от правовата държава.

По изложените съображения считам, че допълнението на чл. 65, ал. 1 от Конституцията, направено с § 3 ЗИД на Конституцията, засяга държавното единство, предвидено в преамбюла, принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, и изменя условията за избираемост на народните представители, което въздейства върху системата от държавни институции, изградена от Великото Народно събрание. Такива изменения могат да бъдат направени само от Велико Народно събрание съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията.

II.Б. Според съдиите Надежда Джелепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова исканията са неоснователни, защото промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията, както е въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна като извършена от обикновено Народно събрание по реда на чл. 155 от Основния закон.

Съдиите поддържат становището си, изразено при разглеждане на к.д. № 1/2024 г., според което промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията не ангажират компетентността на Велико Народно събрание по чл. 158 от Основния закон – защото изводът за конституционосъобразност на извършената промяна се основава единствено на тази преценка, а не следва да отразява отношението на състава на Конституционния съд към полезността и целесъобразността на новосъздадената уредба, които се преценяват единствено от общонационалното представително учреждение.

Без да възпроизвеждат вече изложените мотиви по к.д. № 1/2024 г., съдиите обръщат внимание, че Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) е станала част от правото на Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията има предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които й противоречат. Във връзка с това тези съдии не намират основание да се отклонят от трайно закрепеното в практиката на Съда разбиране, според което „нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите – страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ“. По тази причина практиката на Европейския съд по правата на човека (дело *Tanase срещу Молдова* (№ 7/08) от 27.04.2010 г.), според която забраната лица с двойно гражданство да бъдат избирани за депутати нарушава чл. 3 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, чийто основен принцип е „свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“, установява ясен и обвързващ Република България стандарт на закрила на основно право, което с това му съдържание е признато и в българския Основен закон (чл. 10 от Конституцията). Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че „по отношение на конституционно установените основни права, които са предмет на даденото от него задължително тълкуване, или тези, законовата уредба на които е била предмет на преценка за конституционосъобразност, не са налице различия в смисъла на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията“ (Решение № 11 от 2022 г. по к.д. № 3/2022 г.).

Съдиите обръщат внимание, че ако лице, притежаващо двойно гражданство, бъде избрано за народен представител, този резултат ще отразява волята на българските граждани. Независимо на кое място е подреден този кандидат в съответната листа, той може да отпадне по силата на подаден преференциален вот съгласно чл. 265, ал. 3, т. 2 от Изборния кодекс. В този смисъл именно възможността българските граждани свободно да изберат или не кандидат, притежаващ и друго гражданство, е проявление на свободната им воля при избиране на законодателното тяло по смисъла на чл. 3 от Протокол № 1 към ЕКПЧ.

Тези съдии не споделят поддържаното в искането разбиране, според което „двойното гражданство на народните представители влиза във вътрешно противоречие с възможността народен представител да бъде избран за министър“, в резултат на което се създавали „две категории народни представители“. Обстоятелството, че според чл. 110 от Конституцията членове на Министерския съвет могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, не установява на конституционно ниво еднаквост на правния статус на народните представители и министрите, нито автоматично предвижда следваща от Основния закон последица възможността всеки народен представител да бъде избран за министър. Очевидно е, че разпоредбата на чл. 110 от Конституцията следва да се тълкува и прилага в контекста на Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. относно конституционната недопустимост министрите да притежават двойно гражданство. По аналогичен начин, отчитащ естеството на конституционните функции на Министерския съвет, Съдът вече е тълкувал разпоредбата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията (изискването кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, да прекъснат изпълнението ѝ след регистрацията си), като е приел, че това правило не се отнася до премиера и министрите, „за да не остане страната без легитимно правителство“ по време на избори за народни представители (Тълкувателно решение № 9 от 2001 г. по к.д. № 9/2001 г.).

III. Относно промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

III.А. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенов и Невин Фети исканията са основателни, поради което промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова, като отчитат идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. № 1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел V.А на Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. относно оспорените разпоредби на § 7, т. 1 и на § 8 ЗИД на Конституцията, с които са въведени измененията на чл. 99, ал. 5 и на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията.

Те изтъкват, че в производството по к.д. № 1/2024 г. са прилагали еднакво висок стандарт по отношение на всички промени, включително както тези относно органите на съдебната власт, така и тези относно ролята на президентската институция при парламентарна криза. Този стандарт, съдържащ се и в тълкувателната практика на Съда относно формата на държавно управление, е следван и в производството по к.д. № 38/2024 г. при произнасянето по оспорените § 7, т. 1 и § 8 от ЗИД на Конституцията.

Прилагането на променените конституционни разпоредби, уреждащи формирането на служебно правителство, само потвърждава правилността на аргументите, изложени в становището им в Решение № 13 от 2024 г. относно този въпрос.

Съдия Сашо Пенов към тези аргументи излага и следното:

Първична демократична легитимност според Конституцията има както Народното събрание като законодателен орган, така и президентът на републиката като неутрална власт, защото са органи, избирани пряко от гражданите.

Невинаги политическото представителство, основано на всеобщо избирателно право, е в състояние да осигури демократично управление в условията на политическа безизходица, както и в контекста на парламентарното управление въз основа на парламентарното мнозинство да упражни конститутивното си правомощие да излъчи Министерски съвет по реда на чл. 84, т. 6 във връзка с чл. 99, ал. 1 – 4 от Конституцията.

Когато Народното събрание не може да конституира носителя на изпълнителната власт, като избере парламентарно подкрепено правителство (редовно правителство) при съществуващото съотношение на парламентарно представените политически сили, се стига до политическа криза, която се развива в правителствена, и като последица в парламентарна криза, с които се застрашава стабилността на държавното управление в защита на общия интерес. Парламентарното правителство идва на власт по волята на еднопартийно или коалиционно парламентарно мнозинство и упражнява изпълнителната власт, докато се ползва с неговата подкрепа. Чрез правителството, формирано по парламентарен път и подкрепяно от мнозинството в парламента, се осъществява парламентарното управление.

Според мотивите на проекта на ЗИД на Конституцията относно служебното правителство „[к]онституционната логика на този институт е за кратък период от време в ситуация на парламентарна криза да осигури непрекъсваемост в упражняването на функциите на изпълнителната власт, като в същото време свали политическото напрежение и доведе до успокояване на политическата обстановка“. Окончателната редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 обаче съществено се различава от първоначално предложената. При приемането ѝ не са взети предвид обсъжданията в заседанията на Комисията за изработване на проект на Конституцията на Република България (протокол от 161-вото заседание от 21.06.1991 г.) относно постигнатото съгласие за свободната преценка на президента при назначаване на състава на служебното правителство.

При отпаднала парламентарна подкрепа на парламентарното правителство по изключение в чл. 99, ал. 5 от Конституцията е предвидено правомощието на президента да назначава служебно правителство (конституционно установен орган) за определен период от време при условията на невъзможност за избор на парламентарно правителство поради нарушено функциониране на парламентарното управление.

Назначаването на служебно правителство от президента има и насърчителна функция спрямо парламента да формира мнозинство, което да доведе до избрано от него правителство. В периода 1991 – 2023 г. са назначени девет служебни правителства от четирима президенти, който факт води до извода, че назначаването на служебно правителство от президента е последица от неразбирателство на политическите сили в парламента.

В Конституцията първоначално е уреден хибриден, асиметричен и динамичен конституционен модел на президентската институция. С измененията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията е ограничена оперативната самостоятелност на президента за назначаване на служебен министър-председател, който предлага и състава на служебното правителство. Лимитативно са изброени лица, заемащи изрично посочени държавни длъжности. Всички тези лица са избрани от Народното събрание при упражняване на конститутивните му правомощия чрез съответното политическо мнозинство да изпълняват други функции на конституционно установени държавни органи, които не са свързани с изпълнителната власт. Ограничаването на избора на президента до избрани от политическото мнозинство в различни парламенти лица, изпълняващи правомощия на предвидени в Конституцията органи, съществено влияе върху кадровата политика, провеждана при назначаване на служебното правителство.

Освен че всяко от тези лица може да откаже да бъде назначено за служебен министър-председател или да изпадне във фактическа невъзможност да изпълнява възложените му правомощия, или да се ограничи възможността му да бъде кандидат за народен представител, е възможно Народното събрание да бездейства при избора на лица за съответните държавни органи при изтекъл техен мандат или освобождаването им от длъжност на друго основание и по този начин още повече да се ограничи изборът на президента при назначаване на служебен министър-председател. Това поставя изпълнението на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 в зависимост от различни неписани условия, което би довело до невъзможност да се осигури стабилно непрекъсваемо управление на изпълнителната власт.

Въпреки че Народното събрание е национална представителна институция, имаща непосредствена демократична легитимност, то не може да концентрира неограничена компетентност, доколкото е само една от трите власти. То не може също така да навлиза в компетентността на правителството (парламентарно или служебно), нито да ограничава или присвоява чужди функции и правомощия. Чрез изричното посочване на избирани от Народното събрание за съответната длъжност лица да заемат и длъжността служебен министър-председател се концентрира непредвидена първоначално в Конституцията власт в законодателния орган, доколкото при избора за съответната длъжност на тези лица практически се предполага, че всяко едно от тях е потенциален служебен министър-председател.

Изискванията на принципа на разделение на властите поначало не допускат намеса на Народното събрание като законодателна власт в дейността на другите две власти – изпълнителната и съдебната. При парламентарното управление Народното събрание не споделя изпълнителната власт с правителството, а осъществява при взаимодействие с него законодателната власт и парламентарния контрол спрямо Министерския съвет като субект на изпълнителната власт и конституционно установен орган. Правителствата

(парламентарни или служебни) осъществяват държавната политика във взаимодействие с парламента и президента, а също и с останалите висши държавни органи. Няма съмнение, че тяхната дейност подлежи на парламентарен контрол, но спрямо служебното правителство не може да се реализира политическа отговорност от парламента. От основно значение след назначаване на служебно правителство е въпросът за неговата отговорност в контекста на хоризонталното разделение на властите, а създадената правна уредба с измененията на чл. 99, ал. 5 и отмяната на чл. 102, ал. 3, т. 3 не дава ясен отговор на този въпрос. Това я прави неефективна и негодна да уреди основни положения на политическия и правния ред и организацията и функционирането на публичната власт в условията на затруднено парламентарно управление, породено от липса на парламентарно мнозинство за конституиране на парламентарно правителство, и е в противоречие с интегриращата функция на Конституцията да запазва държавата като политическо единство и да поддържа нейната способност за политическо действие.

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

В резултат на направените в чл. 99, ал. 5 от Конституцията изменения е променен възприетият модел на служебно правителство, съставено от президента. Инициативата за състава на служебното правителство е прехвърлена от президента към фигурата на служебния министър-председател, в която могат да влязат само лица, заемащи точно определени висши държавни длъжности. Народното събрание запазва своята „жизнеспособност“ независимо от изчерпването на всички конституционни възможности за образуване на правителство, ползващо се с неговото доверие. Това става за сметка на изземване на правомощия на президента, предоставени му по волята на Великото Народно събрание, в което е постигнато съгласие държавният глава да назначава служебно правителство, без да бъде ограничаван в дискреционната си власт при определяне на неговия състав.

Промените в чл. 99, ал. 5 ограничават президентските правомощия както по отношение на личността на министър-председателя и на министрите, така и по отношение на структурата на служебното правителство. Служебният министър-председател може да бъде назначен само измежду „председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник“. Служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за служебен министър-председател. Свеждането на възможните кандидати за служебен министър-председател до кръг от лица, определени според заемането на изчерпателно посочени в чл. 99, ал. 5, изр. 2 от Конституцията длъжности, създава редица проблеми. Най-значим от тези проблеми несъмнено е възможната хипотеза, при която всички лица откажат да бъдат назначени за служебен министър-председател или не могат да предложат служебно правителство.

Не по-малко значими са последиците от направените конституционни изменения при изпълнението на съответните висши държавни длъжности, измежду които може да бъде назначен служебният министър-председател. Доколкото членовете на Министерския съвет не могат да заемат длъжности и да извършват дейности, които са несъвместими с положението на народен представител, сред които е и изпълнението на друга държавна служба (чл. 113, ал. 1 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията), е ясно,

че заеманият от лицето пост не може да бъде съвместяван с длъжността на министър-председателя. Прекъсването на изпълнението на заеманата длъжност при назначаване на лицето за служебен министър-председател обаче не е конституционно установено (аналогично например на правилото по чл. 68, ал. 2). Явната несъгласуваност на чл. 99, ал. 5, изр. 2 с чл. 113 от Конституцията създава вътрешни противоречия в Основния закон в нарушение на принципа на правовата държава. Това наложи „синхронизирането“ да бъде направено със Закона за изменение и допълнение на Закона за Българската народна банка (приет от 49-ото Народно събрание на 2.04.2024 г. – обн., ДВ, бр. 29 от 2024 г.), с който бяха изменени също Законът за Сметната палата и Законът за омбудсмана. Така със закон се уреди прекъсването на пълномощията на управител или подуправител на Българската народна банка, а в чл. 13, ал. 5 от Закона за Българската народна банка (обн., ДВ, бр. 13 от 2024 г.; изм. и доп., бр. 26 от 2025 г.) се възприе правилото да подадат оставка, ако са изразили изрично съгласие да бъдат назначени за служебен министър-председател по реда на чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Законова уредба предвижда прекъсване на правомощията, респ. пълномощията, на председателя и заместник-председател на Сметната палата (чл. 16, ал. 4 от Закона за Сметната палата), съответно на омбудсмана или заместник-омбудсмана (чл. 14, ал. 3 от Закона за омбудсмана), за периода, в който са назначени за служебен министър-председател, като след освобождаването им продължават мандата, за който са избрани. Аналогично правило не беше прието по отношение на председателя на Народното събрание в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Проблем на конституционно равнище поражда случаят, в който Основният закон вменява определена резервна функция на длъжност от кръга по чл. 99, ал. 5, изр. второ. Ако председателят на Народното събрание е назначен за служебен министър-председател и настъпят обстоятелствата по чл. 97, ал. 4 от Конституцията – предсрочно прекратяване на пълномощията на президента и невъзможност вицепрезидентът да встъпи в длъжност, именно председателят на Народното събрание ще изпълнява и правомощията на президента. Възниква въпросът как ще се приложи конституционната уредба и в частност как ще се съгласуват чл. 99, ал. 5, изр. второ и чл. 97, ал. 4 от Основния закон.

Списъкът от длъжности по чл. 99, ал. 5, изр. второ, измежду които президентът може да назначи служебния министър-председател, включва единствено такива, които се избират от Народното събрание. Според мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията, „[п]редлага се да възприеме един от моделите, които действат в други европейски държави, в които има формат на назначаване на самостоятелно служебно правителство с конституционно определен премиер, заемащ висша публична длъжност в независим държавен орган, така че да не се допуска пълна дискреция на президента при назначаване“. Като резултат обаче служебният кабинет се оказва фактически зависим от парламента, който, макар и неспособен да избере правителство, задължава президента да определи кандидата за служебен министър-председател измежду лица, избрани от мнозинството в него. Това означава също, че и предсрочното прекратяване на мандата им е във волята на мнозинството в Народното събрание. По този начин се резервира възможността именно Народното събрание да определя кой в крайна сметка може да бъде служебен министър-председател, като това правомощие се отнема от президента.

Президентът е лишен и от инициативата да определи състава и структурата на служебното правителство, защото след измененията в чл. 99, ал. 5 от Конституцията служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за служебен министър-председател. Още с Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г. е прието, че „е допустимо президентът да променя и структурата на служебното правителство. [...] Когато президентът назначава служебно правителство, той не е ограничен от Конституцията да определя неговата структура, още повече, че предвид на особеностите, присъщи на този кабинет, президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично“.

Преценката и за личността на служебните министри, и за структурата на служебното правителство е изцяло възложена на кандидата за служебен министър-председател, респ. изведена от дискреционната власт на президента. Действително няма конституционна пречка президентът да направи възражения по предложенията и да поиска промени, но и в двата случая инициативата трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председател. Ако не се постигне съгласуваност между тях, е напълно възможно както кандидатът за служебен министър-председател да откаже да направи промени, така и президентът да откаже назначаването на служебното правителство. В такъв случай възможен изход е да се възложи задачата за съставяне на служебно правителство на друг кандидат измежду длъжностите по чл. 99, ал. 5, изр. второ, но и това не гарантира успешното приключване на процедурата.

Измененията в чл. 99, ал. 5 от Конституцията изключват и правомощието на президента да разпуска Народното събрание, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство по реда на чл. 99, ал. 1 – 4. Според мотивите на проекта на ЗИД на Конституцията „[п]оследователните парламентарни кризи от 2021 – 2023 г., довели до назначаване на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за повече гаранции за непрекъсваемост на работата на парламента“. Следователно аргумент за непрекъсваемост на работата на парламента се търси в неспособността му да постигне съгласие за съставяне на правителство и да поеме отговорността за държавното управление.

Що се отнася до парламентарния контрол, на който подлежи и служебното правителство, Конституцията и преди изменението на чл. 99, ал. 5 е допускала това: в хипотезата на чл. 99, ал. 7, при която президентът не може да разпусне Народното събрание в последните три месеца от своя мандат; след избирането на ново Народно събрание, докато бъде съставено правителство; при възобновяване пълномощията на разпуснатия парламент преди изменението на чл. 64, ал. 2 от Конституцията. „Служебното правителство се назначава от президента и съществува до избирането на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията. Ето защо съдбата му не може да бъде в зависимост от реализирана чрез средствата на парламентарния контрол политическа отговорност. Тези форми и средства обаче на парламентарен контрол, които не водят до най-тежката му степен гласуване на недоверие на правителството, могат да бъдат реализирани.“ (Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.) В случая обаче е необходимо да се вземе предвид, че парламентарният контрол върху служебното правителство ще се осъществява по време, в което са насрочени избори за ново Народно събрание. Не е изключено в съдържателно отношение контролът да се отнася и до въпроси относно организацията на изборите. Това би поставило в по-благоприятно

положение кандидатите за народни представители, които са народни представители в действащия парламент. В същото време ограничените правомощия на президента намаляват неговата отговорност по отношение на служебното правителство, което с оглед на чл. 109 от Конституцията полага клетва пред Народното събрание. Всичко това променя установените от създателите на Конституцията от 1991 г. взаимоотношения президент – правителство – парламент в посока на властово надмощие на парламента, което е в нарушение на ядрото на основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите – да не се допусне подчиняването на една власт на друга.

След Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. е създадено ново правно положение от едновременното действие на конституционни норми, запазили своето действие поради обявяване за противоконституционни на част от промените в Конституцията, и други, които са влезли в сила в резултат на нейната промяна. Такъв е случаят със запазване на редакцията на чл. 99, ал. 7 поради обявяване за невалидна на заместващата я разпоредба в резултат на произнасянето на Конституционния съд. Като ефект в чл. 99, ал. 5 не се съдържа правило за разпускане на парламента, но в чл. 99, ал. 7 е предвидено, че „[в] случаите на ал. 5 и 6 президентът не може да разпуска Народното събрание през последните три месеца от своя мандат. Ако в този срок парламентът не може да състави правителство, президентът назначава служебно правителство“. Препращането към случая по ал. 5, което се съдържа в ал. 7, налага разбирането, според което забрана за разпускане на парламента е валидна само през последните три месеца от мандата на президента. Per argumentum a contrario, ако необходимостта от назначаване на служебно правителство е възникнала извън този период, няма пречка президентът да разпусне парламента. Това създава вътрешно напрежение в Основния закон, което нарушава устоите на правовата държава.

При действащата редакция на чл. 99, ал. 7 от Конституцията промяната в чл. 102, ал. 3, т. 3 също създава несъгласуваност между разпоредбите на Основния закон. Ако от чл. 99, ал. 7 следва, че президентът не може да разпуска Народното събрание в случай на непостигане на съгласие за образуване на служебно правителство само през последните три месеца от своя мандат, то разпускането извън този период ще налага издаване на указ, който подлежи на приподписване от вече назначения служебен министър-председател. Абсурдността на такъв извод очертава още веднъж нарушения баланс и липсата на вътрешна съгласуваност на Основния закон с направените в него промени със ЗИД на Конституцията, включително в обсъжданата им част.

Предвид изложеното считам, че измененията в чл. 99, ал. 5 и в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията, направени с § 7, т. 1 и § 8 от ЗИД на Конституцията, отнемат съществена част от правомощията на президента и са в несъответствие с чл. 158, т. 3 от Конституцията.

III.Б. Според съдиите Надежда Джелепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова исканията за установяване на противоконституционност на чл. 99, ал. 5, изр. 2 и чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията, както са въведени с § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията, са неоснователни, а оспорените разпоредби не са противоконституционни, тъй като не ангажират компетентността на Великото Народно събрание по чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Съдиите посочват, че като изходна позиция при извършване на преценка за конституционосъобразност на оспорената промяна е необходимо да се съобразят постановките на Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г., според което формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията включва и изградената от Великото Народно събрание система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им, както и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, „доколкото с изменението им се нарушава баланса между тях“. Това дадено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията задължително тълкуване обвързва и Конституционния съд, доколкото след издаване на тълкувателния акт „той образува с първичния акт единство, като, образно казано, тълкуващият акт се слива с тълкувания“, поради което „първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него решение на Конституционния съд“ (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.).

Предвид изложеното съдиите намират, че когато се преценява дали с една конституционна промяна е нарушен балансът между висшите държавни органи като основание промяната да ангажира изключителната компетентност на Великото Народно събрание, критерият следва преди всичко да е функционален и да се основава на анализ на правомощията и функционирането на тези органи (в разглеждания случай – Народно събрание, президент и Министерски съвет). В този контекст се налага да се изясни дали с променената редакция на първото изречение и новото второ изречение на чл. 99, ал. 5 се стига до такава промяна в баланса в отношенията между посочените висши държавни органи. Това предполага преди всичко съобразяване какво беше съдържанието на конституционната уредба преди извършената през 2023 г. промяна.

Според предишната редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство (след последователно възлагане на мандат за това на три парламентарни групи по реда на чл. 99, ал. 1 – 4), президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията (т.е. в срок до два месеца). При тази конституционна уредба е постановено Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., в което е посочено следното:

– Правото да разпусне Народното събрание и да назначи служебно правителство е предоставено на държавния глава. За да не се стигне обаче до друг режим на управление (президентски, а не парламентарен, какъвто е установеният от Конституцията), Конституцията предвижда редица гаранции. Първата от тях се състои в това, че президентът може да разпусне парламента единствено в случай на изчерпване на всички конституционни възможности за образуване на правителство, което има доверието на парламента. Друга гаранция се съдържа в изискването по чл. 99, ал. 5, изр. 2 от Конституцията, според което с акта, с който президентът разпуска Народното събрание, се определя и датата на изборите за ново Народно събрание, като новите избори са поначало в срока по чл. 64, ал. 3. На трето място, президентът не може да разпусне парламента през последните три месеца от своя мандат (чл. 99, ал. 7).

– Служебното правителство в рамките на тази обща компетентност, предоставена на Министерския съвет, е оправомощено да решава текущите въпроси на вътрешната и

външната политика. Извън отбелязания „безспорен“ случай на недопустимост на определено действие от гледище на Конституцията не може да се обоснове противоречие с Конституцията на което и да е действие от кръга на компетентността на Министерския съвет. Следователно то има всички правомощия, които в глава пета от Конституцията се предоставят на Министерския съвет. Когато обаче някои действия на правителството подлежат на предварително одобрение от Народното събрание (например сключване на договори за държавни заеми – чл. 84, т. 9 от Конституцията), невъзможността да се получи такова съгласие ограничава компетентността на служебното правителство.

– В рамките на срока на правомощията на служебното правителство президентът има право да прави промени в неговия състав. Забрана за това Конституцията не предвижда. В този смисъл трябва да се приеме, че е допустимо президентът да променя и структурата на служебното правителство. Съгласно чл. 84, т. 7 от Конституцията промените в структурата на Министерския съвет се правят от Народното събрание по предложение на министър-председателя. Така е в случая на министър-председател и Министерски съвет, избрани от Народното събрание. Когато президентът назначава служебно правителство, той не е ограничен от Конституцията да определя неговата структура, още повече че предвид особеностите, присъщи на този кабинет, президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично.

– Служебното правителство се назначава от президента и съществува до избирането на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията. Ето защо съдбата му не може да бъде в зависимост от реализирана чрез средствата на парламентарния контрол политическа отговорност. Тези форми и средства на парламентарен контрол обаче, които не водят до най-тежката му степен – гласуване на недоверие на правителството, могат да бъдат реализирани.

Същевременно назначаването на служебно правителство от президента и отговорността му пред него не се отразява на неговата функционална независимост при осъществяване на конституционните му правомощия. Както е посочено в Решение № 16 от 2024 г. по к.д. № 14/2024 г., изпълнителната власт е самостоятелна област на управление на държавата. При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред парламента (Тълкувателно решение № 4 от 1994 г. по к.д. № 8/1994 г.), но не е подчинено на него. „В съответствие с конституционния принцип за разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите.“ (Решение № 16 от 2024 г. по к.д. № 14/2024 г.) В същия смисъл и според Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2021 г. „правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация няма друга цел, освен да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват, а оттук и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия, което прави Конституцията, се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост (Решение № 6 от 2012 г. по к.д. № 3/2012 г.)“. Изрично е подчертано, че „самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от

някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да преграждa пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет. Ако парламентът счете, че управленската преценка на правителството не съответства на изразената от него воля и надхвърля параметрите, зададени от политическата ориентация на парламентарното мнозинство, той може във всеки момент да постави в ход механизмите на парламентарния контрол“.

В обобщение, при предходната редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията служебното правителство се назначава от президента, който определя структурата и състава му и може да прави промени в тях; служебното правителство е политически отговорно пред президента, а не пред парламента, което не изключва тези форми на парламентарен контрол, които не са свързани с най-тежката му форма – вот на недоверие; служебното правителство на общо основание самостоятелно осъществява конституционните си правомощия, като неговите управленски действия не могат да бъдат препятствани или отменяни нито от президента, нито от Народното събрание.

С новата редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Основния закон се предвиди, на първо място, че служебното правителство се назначава след консултации на президента с парламентарните групи. Очевидно тази промяна не въздейства по какъвто и да е начин върху властовия баланс, доколкото поначало такива консултации са предвидени в чл. 99, ал. 1 от Конституцията преди издаване на указа, с който на посочения от най-голямата парламентарна група кандидат за министър-председател се възлага да състави правителство. Както е посочено в Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., „значението на тези консултации е и политическо, и конституционно“, като изискването за тяхното провеждане е относимо изобщо към „различните фази на предвидената от Конституцията процедура“.

На следващо място, изменената и допълнена редакция на конституционната разпоредба предписва, че служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за министър-председател, като същият не се определя свободно от президента, а измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Без да се коментира доколко е целесъобразно ограничаването на избора на държавния глава до титулярите на изброените длъжности, изводът за конституционосъобразност на така извършената промяна предполага извършване на преценка дали същата променя баланса в отношенията между висшите държавни органи.

Съдиите намират, че от гледна точка на функционалния критерий такава промяна във властовия баланс не е налице. Преди всичко служебното правителство, макар и назначавано по предложение на кандидата за служебен премиер, остава политически отговорно пред президента, а не пред Народното събрание, доколкото се запазва непарламентарният източник на неговите правомощия. В този смисъл остават в сила постановките на Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., според които президентът може да прави промени в структурата и състава на Министерския съвет. Да се приеме противното, обосновано с обвързването на президента от предложението на

кандидата за служебен министър-председател относно структурата и състава на служебното правителство преди назначаването му, би означавало да се изключи всяка форма на политически контрол върху дейността на такова правителство. Подобно тълкуване, основаващо се на изолиран прочит на новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон извън контекста на цялата конституционна уредба, поначало е несъвместимо с дължимия от Съда тълкувателен подход, при който следва да се държи сметка, че „Конституцията представлява единство от правни конструкции и принципи“ (Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г.), поради което тълкувателната дейност трябва да се основава на цялостния конституционен контекст, при съобразяване на духа и принципите на Основния закон (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.; Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.; Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.; Решение № 15 от 2021 г. по к.д. № 6/2021 г.). Във връзка с това е необходимо да се съобрази, че отговорността на премиера и на министрите е конституционен принцип (чл. 108, ал. 2 и 3 от Конституцията). Както е изяснено в Тълкувателно решение № 4 от 1994 г. по к.д. № 8/1994 г., правителството е политически отговорно пред парламента, тъй като „изпълнителната власт има за свой конституиращ източник законодателната“. В същия смисъл и в Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г. е акцентирано на „конституционната идея и уредба за правителство, което е отговорно пред Народното събрание“. Доколкото изпълнителната власт в една демократична правова държава не може да остане безотговорна, а същевременно и при новата конституционна уредба президентът продължава да е органът, който конституира служебното правителство, то очевидно според духа и принципите на Основния закон служебното правителство остава политически отговорно пред него, което по подразбиране включва възможността президентът да прави промени в структурата и състава на кабинета. Това е така още повече, като се има предвид, че според Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г. възможността президентът при предишната уредба да предприема такива промени е обоснована с аргумента, че „забрана за това Конституцията не предвижда“. Такава забрана няма и в новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

Същевременно на общо основание служебното правителство, аналогично на редовното правителство, продължава да осъществява своите конституционни правомощия независимо от конституиращия орган, т.е. да „формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите“ по смисъла на Решение № 16 от 2024 г. по к.д. № 14/2024 г.

Изложеното позволява да се обобщи, че от гледна точка на функциите и правомощията на служебното правителство, разглеждани в общия контекст на конституционната уредба, новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията не променя властовия баланс между основните държавни органи и в този смисъл не променя формата на държавно управление по смисъла на Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. Следва да се обърне внимание, че и при действието на предишната уредба в Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г. се обръща внимание във връзка с правото на държавния глава да разпусне парламента и да назначи служебно правителство, че „за да не се стигне обаче до друг режим на управление (президентски, а не парламентарен, какъвто е установеният от Конституцията), Конституцията предвижда редица гаранции“, каквито са: разпускането на парламента е възможно единствено в случай на изчерпване на всички конституционни възможности за образуване на правителство, което има доверието на парламента; с акта, с който

президентът разпуска Народното събрание, се определя и датата на изборите за ново Народно събрание; президентът не може да разпусне парламента през последните три месеца от своя мандат (чл. 99, ал. 7 от Конституцията). Следователно съобразно даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на Основния закон конституционната уредба относно назначаването на служебното правителство от президента не променя парламентарния режим на управление на държавата, именно който се явява център на властовия баланс в отношенията между висшите държавни органи. С новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията този център не се променя, доколкото уредбата не само не придава допълнителна тежест на ролята на държавния глава като конституиращ орган, но и напротив – ограничава свободната му преценка при избор на служебен министър-председател, но същевременно без да посяга на сърцевината на конституционните му правомощия. Би била налице промяна във формата на държавно управление обаче, ако конституционната промяна беше насочена към разширяване на правомощията на държавния глава така, че да се постави под съмнение парламентарният режим на управление чрез замяната му с президентски.

Във връзка с горното съдиите считат, че в една демократична държава с парламентарно управление е невъзможно да се допусне, че формата на държавно управление е обусловена от строго личното и неограничено усмотрение на държавния глава да назначи посочено от него лице за министър-председател. Същевременно, политически целесъобразно и разумно или не, в „каталога“ по чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията са включени лица, които без изключение се избират от Народното събрание и като такива разполагат с легитимност, произтичаща от акт на общонационалното представително учреждение – подход, който се вписва в очертания по-горе конституционен контекст на парламентарния характер на управлението.

Необходимо е да се обърне внимание, че новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон по никакъв начин не обуславя извод за обезвластяване на държавния глава и принизяване на конституционната му роля при назначаване на служебно правителство. Именно защото президентът продължава да бъде конституиращ орган, пред когото служебното правителство е политически отговорно, той не е и не може да е пасивен при определяне на структурата и състава на кабинета, макар и да го назначава „по предложение на кандидата за служебен министър-председател“. Очевидно Конституцията предвижда споделена компетентност между държавния глава и кандидата за служебен премиер, което впрочем достатъчно убедително беше илюстрирано в процеса на назначаване на служебни правителства през м. април и м. август 2024 г. (именно при действието на новата конституционна уредба). Няма нито конституционна, нито житейска логика президентът да разполага с правото да прави промени в Министерския съвет, но да го назначава при условията на „обвързана компетентност“, без да е в състояние да се намесва при определяне на структурата и състава му. Субективното нежелание на един или друг държавен глава да отговаря за действията на служебно правителство, чийто премиер не е бил посочен по негово свободно и неограничено усмотрение, не е в състояние да въздейства върху духа и принципите на Основния закон в една демократична правова държава, които не допускат политически неотговорна изпълнителна власт.

Отмяната на правомощието на президента да разпуска Народното събрание няма самостоятелно значение, а е функционално свързана както с въведения в чл. 64, ал. 4 от

Конституцията принцип на непрекъснатост при функционирането на парламента, така и с новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, според която назначаването на служебно правителство не се съпровожда от разпускане на Народното събрание. Доколкото съдиите намират, че промените в посочените разпоредби не са противоконституционни, този извод по подразбиране се налага и по отношение на обусловената от тези промени отмяна на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон.

Съдът не постигна изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение по промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, § 7, т. 1 и § 8 ЗИД на Конституцията, поради което исканията на вносителите следва да бъдат отклонени.

Воден от горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отклонява исканията на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, § 7, т. 1 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

РЕШЕНИЕ № 10 от 4 ноември 2025 г. по конституционно дело № 32 от 2024 г.[10]

Делото е образувано по искане на тричленен състав на трето отделение на Върховния административен съд, първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: 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 4.11.2025 г. конституционно дело № 32/2024 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

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 6.11.2024 г. по искане на тричленен състав на трето отделение на Върховния административен съд, първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за

[10] обн. ДВ, бр. 97 от 14.11.2025 г.

здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.) (ЗЗО).

Сезиращият съд излага в искането си, че разглежданото от него административно дело № 10774/2023 г. е образувано по жалба на Националното сдружение на частните болници срещу разпоредби от Националния рамков договор № РД-НС-01-2 от 1.09.2023 г. за медицинските дейности между Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и Българския лекарски съюз (БЛС) за 2023 – 2025 г. (НРД 2023 – 2025 г.), като при решаване на делото е длъжен да извърши преценка за това дали оспорените разпоредби отговарят на материалноправните изисквания на закона. Тази преценка включва проверка за съответствието на оспорените пред него разпоредби от НРД 2023 – 2025 г. със ЗЗО и конкретно с оспорените в настоящото производство разпоредби на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в „предвид обстоятелството, че оспорените чл. 374, ал. 1, т. 6, чл. 392, чл. 397 и чл. 398 от НРД за МД 2023 – 2025 г. са издадени по законовата делегация на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в“.

Вносителят твърди, че разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в ЗЗО противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 3 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Според него „изискването за определяне на размера на основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти и съотношението между тях в съдържанието на националните рамкови договори, финансирани от НЗОК, и финансирането също от нейния бюджет на лечебни заведения, определени с методика като част от съдържанието им“ нарушават принципа на свободна стопанска инициатива и принципа на правовата държава, защото законодателят не е въвел „ясни критерии за предоставяне на паричните средства“. Поддържа, че „недопустимо е с подзаконов нормативен акт да се определят критерии за приоритетни многопрофилни болници, за чийто медицински персонал законодателят е регламентирал финансиране от бюджета на НЗОК“, защото по този начин се накърнява равнопоставеността при осъществяване на стопанската дейност на болничните заведения като „конкурентни предприятия“.

Сезиращият съд заявява също, че Основният закон изисква здравеопазването да се финансира от държавния бюджет, работодателите, лични и колективни осигурителни вноски и други източници съгласно условия и ред, установени със закон (чл. 52, ал. 2 от Конституцията). Според него „Конституцията на Република България предвижда специална защита на здравето на човека като най-важна обществена ценност, т.е. на ценност с приоритетно значение и от надделяващ обществен интерес“. Посочва, че законът „гарантира свободен достъп до медицинска помощ чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител“, като „правото на избор е валидно за цялата територия на страната и не може да бъде ограничавано по географски и/или административни основания“ (чл. 4, ал. 1 и 2 ЗЗО). Поддържа, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО, определяща лечебните заведения, които могат да получат финансиране за възнагражденията на медицинския персонал, нарушава тези принципи, тъй като въвежда неясни критерии за допълнително финансиране на лечебни заведения (намиращи се в „труднодостъпни и/или отдалечени“ райони или които са единствени изпълнители на съответната дейност в дадена община), а по отношение на лечебните заведения по чл. 45, ал. 2а ЗЗО „залага административни

основания, които не са регламентирани в закон, а са уредени в подзаконов нормативен акт, който във всеки един момент може да бъде изменян“.

Конституционният съд с определение от 10.12.2024 г. е допуснал искането за разглеждане по същество.

В отговор на предоставената им на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд възможност становища и правни мнения по предмета на делото са представили: президентът, министърът на здравеопазването, изпълняващият функцията на главен прокурор, Комисията за защита на конкуренцията, Висшият адвокатски съвет, Българският лекарски съюз, Асоциацията на университетските болници в Република България, Конфедерация „Защита на здравето“, Националната асоциация на работодателите от здравеопазването в Република България, Националното сдружение на частните болници, сдружение „Българска болнична асоциация“, Сдружението на общинските болници в България, Сдружението за развитие на българското здравеопазване, Центърът за защита правата в здравеопазването, доц. д-р Иван Стойнев и д-р Мария Шаркова.

В първата група становища и правни мнения, представени от Комисията за защита на конкуренцията, Националното сдружение на частните болници, Асоциацията на университетските болници в Република България, Националната асоциация на работодателите от здравеопазването в Република България, Сдружението на общинските болници в България, Асоциацията на университетските болници, Центъра за защита на правата в здравеопазването, Сдружението за развитие на българското здравеопазване, сдружение „Българска болнична асоциация“, доц. д-р Иван Стойнев и д-р Мария Шаркова, се излагат съображения за противоконституционност на оспорените законови разпоредби.

Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) аргументира, че „болниците, сключили договор с НЗОК, са конкурентни предприятия, осъществяващи стопанска дейност и като такива попадат в обхвата на приложимостта на правилата по конкуренцията“. В този контекст се заявява, че „въвеждането в националното право на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б от ЗЗО и чл. 397, ал. 1 и 3 от Националния рамков договор за 2023 – 2025 г. представлява ограничения на конкуренцията по цел“, което „препятства дейността на болниците като стопански субекти, ограничава свободата им при осъществяване на стопанска дейност и е във вреда на гражданите в качеството им на пациенти“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО КЗК посочва, че не е в състояние да се ангажира със становище относно конституционосъобразността ѝ, тъй като „съгласно разпоредбите на ДФЕС и ЗЗК правилата по държавните помощи на ЕС са извън нейните правомощия“.

Националното сдружение на частните болници (НСЧБ) поддържа, че „оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б от ЗЗО не урежда въпроси на здравното осигуряване, а с нея се делегира власт на НЗОК и БЛС да уреждат с подзаконов акт материя, която е извън тяхната компетентност, поради което противоречи и на чл. 4, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 от Конституцията“. Посочва също, че „въвеждането на изискването за определено ниво на заплащане на служители на дружествата като условия за заплащане на договорена и престирана медицинска помощ е извън сферата на отношенията, свързани със здравното осигуряване, и противоречи и на чл. 19, ал. 1 от Конституцията“. Обръща внимание, че

„НЗОК и БЛС обаче не са законодателен орган, нито орган, който може по какъвто и да е начин да формира и провежда политики, свързани със закрила на труда или регулиране на пазара на труда чрез определяне на възнагражденията в определен сектор. Националният рамков договор също може да съдържа единствено договорените по вид, обхват и обем медицински дейности и критериите за тяхното качество“. Същевременно НСЧБ заявява, че когато Конституцията е възложила регулирането на определени обществени отношения на законодателната власт, то последната не може да делегира на орган на изпълнителната власт да уреди с подзаконов нормативен акт обществени отношения, за които на конституционно ниво (чл. 52, ал. 1) е предвидено да бъдат предмет само на законодателна уредба. Според становището „държавата е изпълнила конституционното си задължение, произтичащо от изискването на чл. 48, ал. 5 от Конституцията, като е регулирала със закон посочените основни трудови права, включително на минимално възнаграждение, и е предвидила възможност за сключване на колективни трудови договори по отрасли, което отново е доброволен и договорен процес, оставен на преценката и избора на страните“. В обобщение на изложеното НСЧБ поддържа, че „разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б делегира функции, които са несъвместими с правния статут на субектите (НЗОК и БЛС) и недопустими като форма на регулация и намеса в стопанската дейност, с оглед основните конституционни принципи“. По отношение на оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО се заявява, че същата нарушава чл. 4, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 от Конституцията, тъй като „плащане за покриване на текущите разходи на лечебните заведения и изготвяне на критерии при договаряне на НРД за получаване на такова плащане са извън делегираните правомощия по закон“ на НЗОК. Във връзка с това се поддържа, че средствата от бюджета на НЗОК „могат да се използват само за дейностите, включени в предмета на правно регулиране на ЗЗО – за медицинска помощ на здравноосигурените лица“ и следователно е „недопустимо разписване на критерии в рамковите договори за отнемане от бюджета на НЗОК на средства, които са с различно целево предназначение“. Посочва се, че „разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в от ЗЗО допуска средствата, които НЗОК акумулира от здравноосигурителните вноски, да се разходват за конституционно недопустими цели – плащания за разходи, които не са здравни дейности“. По отношение на тази разпоредба се излагат и аргументи за противоречие с правото на Европейския съюз (ЕС), като се застъпва, че получаването на финансова помощ за осигуряване на възнаграждения на медицинските специалисти „в конкретни болници от бюджета на НЗОК е индивидуална мярка“, представляваща „непозволена държавна помощ в полза на конкретни лечебни заведения по смисъла на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС“.

Националната асоциация на работодателите от здравеопазването в Република България споделя изцяло изложените от Върховния административен съд аргументи за противоконституционност на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в ЗЗО, като излага в тяхна подкрепа и допълнителни съображения. По отношение на първата от оспорените разпоредби подчертава, че според съдържащата се в чл. 50 – 60 от Кодекса на труда (КТ) законова уредба колективните трудови договори, вкл. на отраслово и браншово равнище, имат действие само между страните по тях и членуващите в тях предприятия, респ. работници и служители. Разпространението на колективен трудов договор или на отделни негови клаузи по отношение на всички предприятия от отрасъла и бранша се извършва по специална процедура, предвидена в чл. 51б, ал. 4 КТ, изискваща изразено писмено съгласие от всички организации на работниците и служителите и на работодателите,

признати за представителни на национално равнище. Във връзка с това се поддържа, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО „на практика предвижда нов ред за законово разпростиране на договорен отраслов КТД“, с което се нарушават „правото на сдружаване, правото на колективно договаряне и доброволността на преговорния процес за сключване на колективен трудов договор“. Посочва се, че „постигането на по-висок минимален стандарт на работниците, разбира се, е желана цел и задължение на държавата съгласно чл. 48, ал. 5 от Конституцията, което обаче е недопустимо да се постига силово чрез механизмите на здравното осигуряване (за работниците в сектор „Здравеопазване“) за сметка на поетото от държавата задължение за гарантиране на достъпна медицинска помощ“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО се заявява, че „наемането и заплащането на трудовите възнаграждения на медицинския персонал категорично не е здравна дейност“ и в този смисъл е „недопустимо финансирането с конституционно определени за друга цел средства да се пренасочва за други дейности, както предлага разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в от ЗЗО“. Обръща се внимание на възможността за произволно тълкуване на понятието „отдалечени райони“ предвид липсата на „ясно регламентирани критерии за посочения тип райони“, както и на засягането на „принципа на равнопоставеност на изпълнителите на медицинска помощ при сключване на договори с РЗОК“, тъй като „финансирането на немедицински дейности от бюджета на НЗОК на приоритетни лечебни заведения по неясни критерии ги поставя в по-благоприятно положение в сравнение с останалите и има за последица ограничаване на правото на конкуренция между болничните заведения“.

Сдружението на общинските болници в България изразява становище, според което оспорената законова уредба е „дискриминационна и противоконституционна, тъй като пряко нарушава принципите, заявени в чл. 6 от Конституцията, и накърнява принципа на равнопоставеност на лечебните заведения в чл. 4, ал. 2 от ЗЛЗ, както и принципа на равнопоставен достъп до здравна помощ на гражданите, заявен в чл. 2, т. 1 на ЗЗ, основан на чл. 52, ал. 1 от Конституцията“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО заявява, че е „недопустимо овластените и задължени от закона публични органи да заобикалят собствените си задължения и закона, като делегират правомощията си на един обществен финансов институт, какъвто се явява НЗОК“. Във връзка с това е обърнато внимание, че „дейността на НЗОК няма нищо общо с колективното трудово договаряне, пък било то и в сферата на здравеопазването“. Поддържа се, че цялата оспорена законова уредба „създава реална и пряка неравнопоставеност между лечебните заведения за болнична помощ, а оттам и между пациентите им по признак „лично положение“.

Асоциацията на университетските болници в Република България заявява, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО „излиза извън предметния обхват на Закона за здравното осигуряване“, тъй като „трудовите възнаграждения не са и не следва да са част от НРД“. Във връзка с това поддържа, че оспорената уредба е в противоречие със съдържащите се в чл. 51 КТ правила за разпростиране на действието на отраслов колективен трудов договор, а „въвеждането на взаимноизключващи се правила“ в КТ и ЗЗО е несъвместимо с конституционния принцип на правовата държава. По отношение на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО се подчертава, че необходимостта „да се намери добър баланс между принципа на конкурентоспособност и свободата на действие на публичните органи, действащи в общ интерес“ налага да се изясни „дали предоставянето на предимство чрез въвеждането на методика за финансиране на конкретни лечебни

заведения не попада в обхвата на държавните помощи по чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

Центърът за защита на правата в здравеопазването (ЦЗПЗ) посочва, че и двете оспорени разпоредби от ЗЗО противоречат на принципа на правовата държава, тъй като „уреждат правна материя по неясен и противоречив с други законови текстове начин“. Във връзка с това се посочва, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО въвежда механизъм за определяне на минимални възнаграждения на медицинския персонал в лечебните заведения за болнична помощ, който е в противоречие с уредбата на КТ за разпростиране на отраслови колективни трудови договори, при това „императивно и без съгласието на страните, изземвайки функциите на друг държавен орган – министъра на труда и социалната политика“. По този начин според ЦЗПЗ „наличието на два противоречиви механизъма за уреждане на една и съща материя в два различни закона безспорно също свидетелства за нарушение на чл. 4 от КРБ“. Заявява се също така, че разпоредбата „създава предпоставки за икономическо неравенство между най-ниско платените и най-високо платените работници и служители, което се постига за сметка на неравенство в правото, защото така част от работниците и служителите ще получат незаслужено по-високи възнаграждения, а друга част от тях – незаслужено по-ниски“. Според поддържаното в становището „очевидно е, че субсидирането на едни болници за сметка на други е държавна помощ и противоречи както на чл. 107 от ДФЕС, така и на чл. 19, ал. 2 на КРБ“. Обръща се внимание, че на практика лечебните заведения в „труднодостъпни и/или отдалечени райони“ по чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО са общинска собственост, а лечебните заведения за болнична помощ по чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“ във връзка с чл. 45, ал. 2а ЗЗО са многопрофилни държавни болници. В този смисъл се поддържа, че целта на оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО „няма нищо общо нито със здравното осигуряване, нито с качеството и достъпа до медицинска помощ“, а е насочена „да се осигури незаконно подпомагане на закъсали финансово държавни и общински болници“.

Сдружението за развитие на българското здравеопазване поддържа в становището си, че оспорените законови разпоредби противоречат на Основния закон. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО посочва, че „съгласно Конституцията НЗОК има задача да набира целеви средства, основно формирани от здравноосигурителни вноски, да ги управлява законосъобразно и целесъобразно и да закупува с тях здравни дейности“, но „няма вменени правомощия да бъде регулатор на всички елементи в процеса на организиране и предоставяне на здравни дейности“. Заедно с това се заявява, че разпоредбата нарушава и правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19 от Конституцията, тъй като „е допустимо държавата да поставя изисквания към определени категории субекти, но не и да регулира техните вътрешни отношения със служителите им“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО се застъпва, че нарушава фондовия принцип, на който е изградена системата на здравното осигуряване, с което по същество се нарушава „икономическата основа на държавата, имаща своята принципна уредба в Конституцията“. Във връзка с това се посочва, че с оспорената законова уредба „се регламентира предоставяне на държавна помощ за финансово подпомагане на болници, но за сметка на бюджета на НЗОК“, като по този начин със средствата от здравноосигурителните вноски ще бъде заплатено не лечение на пациентите, а разходи на определени лечебни заведения.

Сдружение „Българска болнична асоциация“ (СББА) застъпва становище за противоконституционност на оспорените законови разпоредби поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 3 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията. Обръща внимание, че „[п]арите на НЗОК за здравноосигурителни вноски не са държавни пари, това не е държавен бюджет, това са парите на гражданите, поради което не са „обществени средства“. В този смисъл всяко „директно финансиране на заплати на едни само участници на пазара на медицински услуги означава нерегламентирано вмешателство на държавата в разходването на тези обществени средства“. Заявява, че „ако на едни лечебни заведения държавата отдава приоритет, се накърнява правото на равнопоставеност и на гражданите, които търсят и очакват здравна помощ от останалите, „неприоритетни“ лечебни заведения“. Според СББА възнагражденията на медицинските специалисти трябва да бъдат уредени не в ЗЗО, а в КТ „поради техния трудовоправен произход“, като размерът на трудовото възнаграждение се определя „по волята на сключващите договора страни – наемащото лечебно заведение и служителя“. Акцентира се, че „лечебните заведения се финансират от НЗОК, но това не променя правното им положение на търговци“, поради което е недопустимо държавата да осъществява „нормативно вмешателство в правилата на договорната свобода“. Заедно с това се поддържа, че оспорената разпоредба противоречи и на правото на ЕС и конкретно на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и негови основополагащи принципи като „прозрачност, пропорционалност, равно третиране, недискриминация и осигуряване на конкуренция“.

В правното си мнение доц. д-р Иван Стойнев поддържа, че оспорените законови разпоредби противоречат на Основния закон. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО обосновава нарушаване на свободната стопанска инициатива, представляваща „гарант за функционирането на пазарната икономика, закрепена в чл. 19, ал. 1 от Конституцията“. Във връзка с това посочва, че „болниците са лишени от възможността да определят самостоятелно своята политика на възнаграждения, да моделират вътрешни стимули или да диференцират заплати според резултатите, квалификацията и пазарното търсене. Фундаменталният принцип на индивидуално и колективно трудово договаряне отстъпва място на императивна законова намеса, която трансформира едно отраслово колективно споразумение – по дефиниция доброволен акт на социално партньорство – във всеобщ, задължителен нормативен минимум, приложим само към болници с договор с НЗОК“. Обосновава, че „това селективно регулиране поражда въпрос за равнопоставеността между конкурентите“, тъй като болничните заведения, „опериращи изцяло извън задължителната осигурителна схема (частни клиники, специализирани центрове), запазват свободата да формират собствена политика на възнаграждения и разполагат с по-голяма гъвкавост да оптимизират разходите си или да предлагат алтернативни стимули“, докато за останалите болници се установява „регулаторно фиксиран разходен минимум, без да получават насрещна корекция в системата на НЗОК“. Като резултат според доц. д-р Стойнев се нарушава конституционното изискване държавата да осигурява „еднакви правни условия за стопанска дейност“, тъй като за едни от конкуриращите се лечебни заведения се въвежда по-строг регулаторен режим спрямо останалите. По отношение на оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО се аргументира, че предвиденият механизъм за финансиране на осигуряването на медицински персонал в определени лечебни заведения за болнична помощ „предвижда предоставяне на селективно икономическо предимство

от публични ресурси на определени предприятия“ и като такъв „представлява държавна помощ по смисъла на чл. 107, § 1 от ДФЕС, тъй като кумулативно са налице всички необходими елементи: предоставяне на публични ресурси, икономическо предимство, селективност на бенефициерите и потенциално засягане на конкуренцията и търговията между държавите членки“. Във връзка с това се поддържа, че „в съответствие с утвърдената практика на Съда на Европейския съюз, за целите на конкурентноправния анализ болниците – независимо от своята собственост (държавна, общинска, частна) или правен статус (търговско дружество, публично предприятие или нестопанска организация) – следва да се разглеждат като „предприятия“, доколкото осъществяват стопанска дейност, а именно предоставяне на възмездни медицински услуги на пазарен принцип“. Според доц. д-р Стойнев „участието им в договорни отношения с НЗОК не променя този факт – напротив, то подчертава публичноправното значение на тяхната икономическа роля в системата на здравноосигурителните доставки“.

В правното мнение на д-р Мария Шаркова се поддържа, че оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО е противоконституционна поради нарушаване на принципа на правовата държава. Във връзка с това се аргументира, че уредбата е неясна поради използвана „непрецизна законодателна техника“ – не е посочено до кои конкретни параметри на трудовите възнаграждения се отнасят изискванията, които трябва да се съдържат в националните рамкови договори (размер, начин на формиране, структура и др.). Така според нея уредбата създава „неопределеност в обхвата на тези изисквания, които ще се уредят с подзаконов нормативен акт, какъвто е НРД“. Същевременно поддържа, че е налице неопределеност и относно това дали пояснението „в изпълнение на договори с НЗОК“ се отнася до самите медицински специалисти, или до лечебните заведения за болнична помощ. Противоречието на оспорената разпоредба с конституционния принцип на правовата държава се обосновава и с това, че „с нея се създават изисквания за трудовите възнаграждения в отклонение от режима, предвиден в Кодекса на труда“, тъй като „трудовите правоотношения на работещите в здравната система не са и не могат да бъдат обект на регулиране в ЗЗО, а в КТ“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО д-р Шаркова обосновава противоречие както с принципа на правовата държава, така и с чл. 107 ДФЕС. Обръща внимание, че „лечебните заведения в страната са търговски дружества и същите са равнопоставени при сключване и изпълнение на договори с НЗОК, респ. заплащането на оказаната медицинска помощ както на държавните и общинските, така и на частните болници, се извършва по един и същ начин и при изпълнението на едни и същи условия“. Според нея „непрецизно формулираната разпоредба пречи да се установи кои лечебни заведения ще получават такова финансиране, за да се направи задълбочен анализ дали същите ще получат неоправдано предимство, или с посочената мярка се цели и ще се постигне единствено подобряване на достъпа до медицинска помощ, доколкото при липса на яснота какво означават „отдалечени“ или „труднодостъпни“ места тази методика на практика може да обхваща всяка една болница или нито една, или подбрани лечебни заведения по неясни критерии“. Като изразява съгласие, че държавата следва да предприеме мерки, за да осигури равен достъп до здравеопазване на всички граждани, д-р Шаркова заявява, че тези мерки „не следва да нарушават общностното законодателство“.

Втората група становища, представени от президента, министъра на здравеопазването, изпълняващия функцията на главен прокурор, Висшия адвокатски съвет, Българския лекарски съюз и Конфедерация „Защита на здравето“, намира

искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ЗЗО за неоснователно.

В становището на президента се акцентира на необходимостта да се обезпечи конституционният стандарт за достъпна медицинска помощ, изискваща „както съобразяване с принципите на стопанска дейност, така и тяхното пропорционално ограничаване“. Посочва се, че предвидените в оспорената уредба мерки са „легитимни както от гледна точка на гарантиране конституционното право на здравно осигуряване, изразено в достъпната медицинска помощ, така и от гледна точка на позитивните ангажименти на държавата за осигуряване балансирано развитие на отделните райони“. В този смисъл тези мерки „са в съответствие с легитимната конституционна цел да подобряват достъпността на медицинската помощ“ и „не се отклоняват и от основни положения, изведени в актове на ЕС“.

Министърът на здравеопазването поставя в основата на становището си задължението на държавата да реализира признатото от Конституцията право на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, като обръща внимание, че определянето на вида система на здравно осигуряване се преценява от законодателя по съображения за целесъобразност в съответствие с конституционната уредба. Обръща внимание, че осигуряването на възнаграждения за персонала е „идентично на осигуряването на персонал изобщо“ и в този смисъл обезпечаването на необходимите средства за медицинския персонал в лечебните заведения за болнична помощ „гарантира осигуряването и достъпа до самите медицински дейности за здравноосигурените лица“. Акцентира на наложителността на „намесата с оглед гаранции за осигуряване на персонал и достъп до услугите за районите, в които поради определени дадености (труднодостъпност и др.) той е труден за населението“, поради което „държавната намеса в такива случаи е по-скоро задължително условие за обезпечаване на здравните дейности, отколкото държавна помощ“. Според министъра на здравеопазването икономическата свобода не е абсолютна конституционна ценност и „тя отстъпва пред необходимостта да се осигури в условията на ограничен публичен ресурс постигането на приоритетната цел в здравеопазването – равен достъп до медицинска помощ, гарантиране на живота и закрила на здравето на гражданите. В този смисъл държавната интервенция в случая е не само конституционно търпима, но и обществено потребна и социално оправдана от легитимната цел на закона“.

Изпълняващият функцията на главен прокурор също посочва, че „правото на здравно осигуряване на гражданите е прокламирано в разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията като основно и неотменимо право, гарантиращо им достъпна медицинска помощ“ и като такова изисква държавата да гарантира неговата реализация. Заявява, че на това право не може да се противопостави правото на свободна стопанска инициатива и на еднакви правни условия за стопанска дейност, които нямат абсолютен характер, като във връзка с това следва да се отчете, че „социалната функция на държавата се поставя на по-преден план пред търговския интерес“. Обръща внимание също така, че съгласно чл. 52, ал. 5 от Конституцията държавата има правомощието да осъществява контрол върху всички лечебни заведения.

Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) аргументира становище, според което искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби на

ЗЗО е неоснователно. Поддържа, че законодателното разрешение в чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО „съответства на принципа на справедливостта като конституционна ценност, въздигната в Преамбюла на Основния закон, въплътена и в принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията“. Според ВАдвС това разрешение е насочено „към осигуряване на качествено и достъпно медицинско обслужване, вменено в дълг на държавата от чл. 52, ал. 1 от Конституцията“. По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО се застъпва, че „неоспоримо право на държавата“ е да регулира реда и условията за изразходването на акумулирания в НЗОК „публичен ресурс“ така, че „да бъде осигурено достъпно и качествено медицинско обслужване за всички осигурени лица“. Посочва се, че „няма конституционна преграда за предвиждане на допълнително финансиране от бюджета на НЗОК за осигуряване на медицински персонал за онези потребители на нейни средства, които работят при сравнително по-тежки условия, а именно – лечебни заведения, които извършват дейността си в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината“. На същата плоскост е разгледано и предвиденото в чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“ ЗЗО финансиране за осигуряване на медицински персонал в приоритетните многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а ЗЗО, „които осъществяват усложнена медицинска дейност в условията на редица изисквания – за разкрити многобройни структури, обезпечаване на спешен прием, възможност за хоспитализация, гарантирано 24-часово осигуряване на дейността и т.н.“. Колкото до поддържаното от вносителя на искането противоречие на оспорената законова уредба с чл. 19 от Конституцията, ВАдвС обръща внимание, че макар и оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО действително да отдава „известно предимство на определени изпълнители на здравни дейности“, това предимство е „напълно оправдано с оглед на задоволяване на отразения в основния закон обществен интерес – да бъде надлежно удовлетворено правото на всички граждани на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ“.

Българският лекарски съюз намира оспорената законова уредба за конституционосъобразна като обезпечаваща предвидени в Конституцията основни права на гражданите – право на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ, както и право на безплатно ползване на здравно обслужване. Обръща внимание, че разпоредбите на чл. 19, ал. 1 и 2 от Основния закон, гарантиращи на всички граждани и юридически лица свобода на стопанска инициатива и равни правни условия за стопанска дейност, не могат да бъдат противопоставени на тези основни права, като се изтъква и конституционното изискване държавата да контролира дейността на лечебните заведения (чл. 52, ал. 5 от Конституцията).

Конфедерация „Защита на здравето“ застъпва, че разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в ЗЗО не противоречат на Конституцията, тъй като „правната основа на системата на здравното осигуряване има конституционно основание, посочено в чл. 52, ал. 1 от Конституцията“. По отношение на предвиденото в чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО финансиране на осигуряването на медицински персонал в лечебни заведения, които извършват медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината, посочва, че уредбата представлява „вътрешни правила за организиране на работна заплата“.

В изпълнение на предоставената му с определението за допускане на искането до разглеждане възможност сезиращият съдебен състав на Върховния административен съд, трето отделение, е представил становище, в което се излагат допълнителни съображения в подкрепа на искането.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Относно разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО

Оспорената разпоредба предвижда, че националните рамкови договори (според чл. 53, ал. 1 ЗЗО за осъществяване на дейностите, предвидени в този закон, НЗОК и БЛС приемат чрез подписване Национален рамков договор за медицинските дейности, а НЗОК и Българският зъболекарски съюз (БЗС) приемат чрез подписване Национален рамков договор за денталните дейности) трябва да съдържат изисквания относно основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебни заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с НЗОК, които са не по-малко благоприятни от предвидените в колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“. Понятието „медицински специалисти“ е дефинирано в § 1б, т. 5 от допълнителните разпоредби на ЗЗО – лица, упражняващи медицинска професия по чл. 183, ал. 1 от Закона за здравето (ЗЗ), т.е. лица, притежаващи диплома за завършено висше образование по специалности от професионални направления „Медицина“, „Дентална медицина“, „Фармация“ и „Здравни грижи“, както и медицински сестри, акушерки, асоциирани медицински специалисти, лекарски асистенти, зъботехници, магистър-фармацевти и помощник-фармацевти.

Целта, с оглед на която е създадена оспорената законова уредба, е свързана с обезпечаване на лечебните заведения за болнична помощ с квалифицирани медицински специалисти. Тази цел изрично е изведена в мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на ЗЗО (със сигнатура 48-254-01-106, внесен от група народни представители на 23.12.2022 г.), в които е посочено, че „осигуряването на достатъчен медицински персонал е гаранция за оказването на качествена медицинска помощ“. Отчетена е липса на достатъчен медицински персонал в лечебни заведения, разходващи „публичен ресурс“, във връзка с което е установена практика лечебни заведения да сключват „фиктивно“ договори с медицински специалисти, за да осигурят „необходимия персонал“ за изпълнение на договорите с НЗОК. В мотивите е посочено също, че съобразно данни от Националния статистически институт за м. септември 2022 г. средната работна заплата в хуманното здравеопазване изостава спрямо други регулирани сектори, като образование, и това налага предприемане на законодателни мерки за осигуряване на минимални нива на възнаграждения. Заедно с това според вносителите България е една от малкото държави в ЕС, която не предвижда изисквания за минимални възнаграждения на медицинските специалисти при разходване на публичен ресурс, което води до задълбочаване на недостига на медицински персонал. Обоснована е необходимостта размерите на трудовите възнаграждения на медицинските специалисти

да бъдат „не по-малко благоприятни от определен обективен критерий“, какъвто са договорените нива на основно и допълнително трудово възнаграждение в колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“.

Като изходна позиция при извършване на контрол за конституционност на оспорената законова разпоредба Съдът посочва, че според Основния закон гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ (чл. 52, ал. 1 от Конституцията), като във връзка с това държавата има конституционното задължение да закриля здравето на гражданите (чл. 52, ал. 3 от Конституцията). Конституционният съд е имал възможност да подчертае в практиката си, че „правата на гражданите на достъпна медицинска помощ чрез здравно осигуряване и безплатно ползване на медицинско обслужване са основни конституционни права и са неотменими съгласно разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от Конституцията“ (Решение № 8 от 1998 г. по к.д. № 3/1998 г.; Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г.). Според практиката на Съда понятието „достъпна медицинска помощ“ по смисъла на чл. 52, ал. 1 от Конституцията следва да се разбира като „възможност за медицинско лечение на всички граждани в случай на заболявания при равни условия и еднакви възможности за ползване на лечението“ (Решение № 32 от 1998 г. по к.д. № 29/1998 г.; Решение № 6 от 2024 г. по к.д. № 15/2023 г.).

Гарантирането на достъпна медицинска помощ по смисъла на чл. 52, ал. 1 от Основния закон е насочено да обезпечи правото на здраве на гражданите. Както е посочено в Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г., „конституционната разпоредба изхожда от правото на здраве като основно право на гражданите, макар да не го формулира изрично“ (всъщност правото на здраве се реализира чрез прокламираното в чл. 52, ал. 1 от Конституцията право на здравно осигуряване, гарантиращо на гражданите достъпна медицинска помощ). Във връзка с това Съдът намира за необходимо да отбележи, че правото на здраве е основно право, признато в редица обвързващи Република България международни актове. Член 12 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации (ООН) на 16 декември 1966 г., ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. – ДВ, бр. 60 от 1970 г. (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.) (МПИСКП) признава „правото на всяко лице да постигне възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве“; чл. 24 от Конвенцията за правата на детето (приета от Общото събрание на ООН на 20.11.1989 г., ратифицирана с решение на Великото Народно събрание от 11.04.1991 г. – обн., ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г., в сила от 3.07.1991 г.) признава „правото на детето да се ползва от най-високия достижим стандарт на здравословно състояние и от здравните услуги за лечение на заболяванията и за възстановяване на неговото здраве“, като държавите – страни по Конвенцията, „се стремят да осигурят никое дете да не бъде лишено от правото си на достъп до такива здравни услуги“; чл. 5, буква „е“, точка „iv“ от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (ратифицирана с Указ № 515 на Държавния съвет от 23.06.1966 г. – ДВ, бр. 51 от 1966 г., издадена от Министерството на външните работи – ДВ, бр. 56 от 10.07.1992 г., в сила от 4.01.1969 г.) гарантира „правото на всеки, на равенство пред закон без разлика по отношение на раса, цвят, национален или етнически произход“ по отношение на правото на обществено здравеопазване и медицинско обслужване.

Един от принципите, посредством които държавата гарантира „опазването на здравето на гражданите като състояние на пълно физическо, психическо и социално благополучие“ като „национален приоритет“, е осигуряването на „достъпна и качествена здравна помощ“ (чл. 2, ал. 2 ЗЗ). Така и чл. 86, ал. 1, т. 3 ЗЗ изрично предвижда, че всеки пациент има право на „достъпна и качествена здравна помощ“, а според чл. 81, ал. 2, т. 1 ЗЗ един от принципите, въз основа на които се осъществява правото на достъпна медицинска помощ, е качеството на медицинската помощ. Същевременно според чл. 55, ал. 2, т. 4 ЗЗО част от задължителното съдържание на националните рамкови договори за медицинските дейности е включването на „критерии за качество и достъпност“ на медицинската помощ и в този смисъл изискването за качество е обвързано с разходването на публични средства чрез закупуване от НЗОК на медицинска помощ в рамките на обемите, договорени в националните рамкови договори, и в съответствие с бюджета на НЗОК за съответната година (чл. 55а, ал. 1 ЗЗО). В същия контекст и общата разпоредба на чл. 2, ал. 3 ЗЗО обвързва закупуването от НЗОК на здравни дейности, „съответстващи на критерии за качество и достъпност“.

От своя страна, качеството на медицинската помощ е логически обусловено от наличието на квалифицирани медицински специалисти, които непосредствено да я осигуряват. Във връзка с това според чл. 59в, т. 1 ЗЗО един от критериите за „достъпност и качество на медицинската помощ“ е „обезпеченост на лечебното заведение по чл. 9 от Закона за лечебните заведения с медицински специалисти на основен трудов договор“. В Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4/2010 г. Конституционният съд изрично е обърнал внимание, че „обезпечеността на лечебното заведение с квалифициран персонал на основен трудов договор“ пряко се свързва с правото на достъпна медицинска помощ, произтичащо от задължението на държавата да закриля здравето на гражданите и да контролира всички лечебни заведения (чл. 52, ал. 3 и 5 от Конституцията). В този смисъл и според чл. 12(d) от Общо коментарно становище № 14 на Комитета по икономически, социални и културни права към ООН относно „Правото на най-високия достижим стандарт на здраве (член 12 от Международния пакт за икономически, социални и културни права)“ от 11.08.2000 г. (E/C.12/2000/4) едно от измеренията на достъпността на „здравните съоръжения, стоки и услуги“ е качеството, поради което „здравните заведения, стоки и услуги трябва да бъдат и научно и медицински подходящи и с добро качество“, което изисква, „наред с другото, квалифициран медицински персонал“.

Съдът намира за необходимо да отбележи, че необходимостта от обезпечаване на правото на здраве на гражданите чрез осигуряване на квалифицирани медицински специалисти е призната като задължение на Република България в качеството ѝ на държава – членка на ЕС, в Препоръка на Съвета на ЕС от 8 юли 2025 г. относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България (C/2025/3976), където в § 38 изрично е посочено, че „броят на медицинските сестри и общопрактикуващите лекари в България отново намаля през 2023 г.“, което „подкопава достъпа до медицински услуги и тяхното качество“. Въз основа на това на Република България е препоръчано през 2025 и 2026 г. да предприеме действия, с които „да подобри достъпа до здравни услуги“, както и да се справи с „недостига и неравномерното разпределение на здравните специалисти с цел повишаване на ефективността, достъпността и капацитета на системата на здравеопазване“.

Осигуряването на квалифицирана медицинска помощ посредством обезпечаване на лечебните заведения за болнична помощ с медицински специалисти, от своя страна, се намира във връзка с осигуряване на справедливо и достойно заплащане на техния труд, като по този начин се гарантира самото конституционно право на труд на тези лица в изпълнение на задължението на държавата да създаде „условия за осъществяване на това право“ (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Във връзка с това разпоредбата на чл. 48, ал. 4 от Основния закон предвижда, че работниците и служителите имат право на „заплащане, съответстващо на извършената работа“. В същия смисъл и според чл. 1, ал. 3 от Кодекса на труда (КТ) уредбата на трудовите правоотношения целѝ да осигури „свободата и закрилата на труда“, както и „справедливи и достойни условия на труд“. Изискването за „справедливи“ условия на труд се свързва с необходимостта работникът или служителят да получава равностойно и еквивалентно заплащане на положения труд като предпоставка за осигуряване на стандарт на живот, съобразен с прокламираното в Преамбюла на Конституцията достойнство на личността като „върховен принцип“. Тази необходимост произтича и от обвързващите Република България международни актове. Така според чл. 7 МПИСКП осигуряването на „справедливи и благоприятни условия на труд“ изисква гарантиране на „справедлива заплата“ и „сносен живот“ за работещите и семействата им.

Съдът също така обръща внимание, че наред с правото на труд Конституцията прогласява изрично правото на минимално трудово възнаграждение, както и на заплащане, съответстващо на извършената работа (чл. 48, ал. 5 от Конституцията). В този смисъл правото на достойно и справедливо трудово възнаграждение е съществен елемент от съдържанието на правото на труд, а същевременно определянето на минимален размер на трудовото възнаграждение не само е конституционно допустимо, но и представлява произтичащо от Основния закон задължение на държавата да регулира трудовите правоотношения така, че да гарантира това право. Тази конституционно закрепена дължима от държавата закрила на трудовите правоотношения е намерила израз в уредбата относно определянето на минималните трудови възнаграждения и обезщетения от Министерския съвет (чл. 244 КТ). Задължението за това на държавата произтича не само от Основния закон, но и от обвързващите Република България международни договори, както и от принципите на правото на ЕС. Във връзка с това следва да се има предвид, че Република България е ратифицирала Конвенция № 131 на Международната организация на труда за определяне на минимална работна заплата, приета на 22.06.1970 г. в Женева (със закон, приет на 24.01.2018 г. – обн., ДВ, бр. 12 от 2018 г., в сила за България от 20.03.2018 г.). По силата на чл. 1, т. 1 от Конвенцията „всеки член на Международната организация на труда, който ратифицира настоящата конвенция, се задължава да създаде система за определяне на минималната работна заплата, която обхваща всички групи наети лица, чиито условия на трудова заетост са такива, че обхващането им би било целесъобразно“. Същевременно установяването на „надеждни правила, процедури и ефективни практики за определяне и актуализиране на законоустановените минимални работни заплати“ не само не нарушава правилата на правото на ЕС относно свободната конкуренция, но напротив – създава условия за „равнопоставени условия и конкурентоспособност на предприятията“ (съображение 26 от мотивите на Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз),

с оглед на което се насърчава колективното договаряне за определяне на работните заплати.

Като се има предвид изложеното, Съдът намира, че посочената цел на оспорената законова разпоредба – обезпечаване на лечебните заведения за болнична помощ с медицински специалисти посредством гарантиране със закон на определени минимални размери на трудовите им възнаграждения, е от конституционен ранг и е насочена към обезпечаване реализирането на основни конституционни права на гражданите, каквито са правото на здраве и правото на труд.

Съдът също така обръща внимание, че според чл. 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) „всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики“ и съдържанието на националните здравни политики е в компетентността на държавите членки, което включва регулация на възнагражденията на медицинските специалисти. Според чл. 168, ал. 7 ДФЕС „действията на Съюза са съобразени изцяло с отговорностите на държавите членки, що се отнася до определянето на тяхната здравна политика, както и в организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи. Отговорностите на държавите членки включват управлението на здравните услуги и медицинските грижи, както и разпределянето на ресурсите, които са им предоставени“.

Съдът отбелязва също така, че установяването със закон на задължителни минимални възнаграждения на медицинските специалисти е конституционно оправдано и поради това, че държавният контрол върху дейността на всички здравни заведения е въздигнат в конституционен принцип (чл. 52, ал. 5 от Конституцията), тъй като тази дейност е предназначена да обезпечи висши конституционни ценности – живота и здравето на гражданите. По тази причина според Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4/2010 г. „медицинската помощ е регулирана от държавата дейност“.

Следва да се съобрази, че трудовото законодателство изрично предвижда възможност колективният трудов договор на отраслово и браншово равнище да се разпростре по отношение на всички предприятия от отрасъла или бранша след изразено писмено съгласие от всички организации на работниците и служителите и на работодателите, признати за представителни на национално равнище, със заповед на министъра на труда и социалната политика (чл. 51б, ал. 4, 5 и 6 КТ), като по този начин обвърже и работодатели, които не членуват в съответните представителни организации – страна по договора. В този смисъл оспорената уредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО отразява един утвърден в законодателството подход на намеса на държавата в трудовите правоотношения, което се вписва в конституционната рамка на закрила на правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Същевременно обаче оспорената разпоредба не предвижда разпростиране по смисъла на чл. 51б КТ на колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ и по отношение на всички предприятия в бранша и в този смисъл не урежда изключение от общата уредба на трудовите правоотношения, а само препраща към определения в съответния колективен трудов договор минимален размер на трудовите възнаграждения на медицинските специалисти като „определен обективен критерий“ (според мотивите на законодателя) за законово гарантираните минимални размери на тези трудови възнаграждения. В този смисъл нормата осигурява

необходимата гъвкавост на законовата уредба, позволявайки съобразяване на настъпилите в периода на действие на съответния национален рамков договор икономически и инфлационни процеси, които по подразбиране се отчитат при колективното трудово договаряне за следващия 3-годишен период (чл. 53, ал. 2 ЗЗО). Съдът намира за необходимо да отбележи също така, че оспореният закон не дава на страните по националните рамкови договори (според чл. 53, ал. 1 ЗЗО това са НЗОК, БЛС и БЗС) нормотворческа компетентност относно задължителния минимален размер на трудовите възнаграждения на медицинските специалисти в лечебните заведения, изпълняващи договори с НЗОК, а посредством препращането към предвиденото в отрасловия колективен трудов договор по този въпрос единствено установява ясен и задължителен законов стандарт на справедливо и достойно заплащане на техния труд, чрез който от страна на държавата се обезпечават основни конституционни права на гражданите.

Съдът обръща внимание, че гарантирането на определен задължителен праг на трудовите възнаграждения на медицинските специалисти обвързва в еднаква степен всички лечебни заведения за болнична помощ, получаващи средства от бюджета на НЗОК по силата на сключени договори за закупуване на медицинска помощ, и в този смисъл не накърнява тяхната равнопоставеност. Във връзка с това следва да се има предвид необходимостта оспорената законова уредба да се тълкува в цялостния нормативен контекст, в който е разположена и проявява действието си, а чл. 5, т. 10 ЗЗО установява като принцип на задължителното здравно осигуряване по смисъла на чл. 1, ал. 2 от закона „свободен избор от осигурените на изпълнители на медицинска помощ“. От тази гледна точка лечебните заведения за болнична помощ, изпълняващи договори с НЗОК, се намират в еднакво правно положение както по отношение на законово установения задължителен стандарт за заплащане на труда на медицинските специалисти, така и с оглед на свободната конкуренция на предоставяните услуги, което именно отговаря на изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията за гарантиране на „еднакви правни условия за стопанска дейност“. В този контекст в Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4/2010 г. е посочено, че разпоредбата на чл. 59, ал. 10 ЗЗО (според която всяко лечебно заведение за болнична помощ може да сключи договор по ал. 1 само за тази дейност за оказване на болнична медицинска помощ по чл. 45, за която има специалисти, работещи на основен трудов договор) установява еднакви правни изисквания към лечебните заведения за болнична помощ за наличие на специалисти на основен трудов договор, които могат да изпълняват пакета от дейности, финансирани от НЗОК. В този смисъл оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО кореспондира и със законовия принцип, според който „лечебните заведения са равнопоставени независимо от собствеността им“ (чл. 4, ал. 2 от Закона за лечебните заведения) (ЗЛЗ).

Съобразно изясненото й по-горе съдържание в контекста на формулираните от законодателя цели за обезпечаване на конституционно признати права на гражданите, оспорената разпоредба според Съда не е неясна, което да обуслови противоречие с принципа на правовата държава, изискващ прецизност, яснота и непротиворечивост на законите, а оттук и предвидимост на правното регулиране (Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.; Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г.; Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.).

Съдът отчита, че по същество с оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО, с която се предвижда минимален задължителен размер на трудовите възнаграждения на медицинските специалисти в лечебните заведения за болнична помощ, държавата в лицето на законодателя се намесва в частноправни правоотношения между равнопоставени субекти, каквито са страните по трудовото правоотношение. Според чл. 66, ал. 1, т. 7 КТ съдържанието на трудовия договор и в частност „основното и допълнителните трудови възнаграждения с постоянен характер, както и периодичността на тяхното изплащане“ се определят от страните. Въздействието на държавата върху съдържанието на такива правоотношения, които според българското законодателство се основават на свобода на договарянето, е несъвместимо с правовата държава и следователно е несъвместимо с Основния закон, но само когато се надхвърлят „конституционно установените и допустими граници на държавна намеса“ (Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14/1999 г.). Във връзка с това Съдът намира, че в конкретния случай намесата на държавата в съдържанието на трудовите правоотношения по въпроса за минималното трудово възнаграждение на медицинските специалисти е конституционно оправдано, тъй като е насочено към гарантиране на такива висши конституционни ценности, каквито са здравето и животът на гражданите, както и правото им на труд.

Във връзка с формираните по-горе изводи относно конституционосъобразността на оспорената законова уредба Съдът намира за необходимо изрично да отбележи, че съгласно чл. 367, ал. 1 от Националния рамков договор № РД-НС-01-2 от 1.09.2023 г. за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2023 – 2025 г. „Националната здравноосигурителна каса закупува, респ. заплаща, медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО при условията и по реда на НРД, определена като пакет, гарантиран от бюджета на НЗОК, съгласно Наредба № 9 от 2019 г.“, а същевременно методиката за остойностяване на дейностите в болничната медицинска помощ по чл. 372 от същия Национален рамков договор не посочва отделните разходи, които се включват в цената на закупуваните от НЗОК дейности по клинични пътеки. По този начин се оказва, че нормативната уредба, като не определя като част от цената на клиничните пътеки разходите за труд на медицинските специалисти, всъщност не съдържа гаранции за възмездяване на техния труд със средствата от бюджета на НЗОК, предназначени за заплащане на оказването на посочените в чл. 45 ЗЗО видове медицинска помощ, а по смисъла на ал. 2 бюджетът на НЗОК би трябвало да гарантира оказването на тази помощ. В резултат се поставя под въпрос както реализирането на практика на конституционното право на гражданите на достъпна медицинска помощ, което се осъществява чрез труда на квалифицирани медицински специалисти, така и правото на труд на последните, изискващо заплащане, съответстващо на извършената работа (чл. 48, ал. 5 от Конституцията).

Като се има предвид посоченото по-горе, искането за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО следва да бъде отхвърлено.

Относно разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО

Оспорената разпоредба предвижда, че националните рамкови договори за медицинските и за денталните дейности трябва да съдържат методика за финансиране на осигуряването на медицински персонал в лечебни заведения, които извършват

медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината, с изключение на лечебните заведения по чл. 106а, ал. 5б ЗЛЗ (изключението се отнася до субсидирани от Министерството на здравеопазването лечебни заведения за болнична помощ – многопрофилни болници за активно лечение със смесено държавно и общинско участие в капитала, респ. със 100 на сто държавно участие в капитала, с оглед готовността им за оказване на медицинска помощ при извънредни ситуации, аварии и катастрофи).

Според мотивите на законопроекта целта на уредбата е „създаване на допълнителен механизъм за финансиране на структури, които са от ключово значение за достъпа до медицинска помощ в отдалечени, труднодостъпни райони“, като е отчетена „невъзможността на част от лечебните заведения за болнична помощ, в които държавата и общините са принципал, да постигнат необходимите нива на заплащане“. Посочено е, че „този инструмент постига и допълнителна цел, а именно – предметът и обхватът на националните рамкови договори не предвиждат механизми за провеждане на регионална здравна политика по осигуряване на достъп на здравноосигурени лица от отдалечени, труднодостъпни и населени места с недостатъчен или липса на изпълнители на дейности по договори с НЗОК“. Казано иначе, оспореният закон има за цел да обезпечи лечебните заведения, които са разположени в труднодостъпни и/или отдалечени райони или които единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината, с медицински специалисти чрез осигуряване на средства за техните възнаграждения. Тази цел кореспондира с предвидения в чл. 59в, т. 1 ЗЗО критерий за „достъпност и качество на медицинската помощ“, а именно „обезпеченост на лечебното заведение [...] с медицински специалисти на основен трудов договор“.

Понятията „труднодостъпен район“ и „отдалечен район“ (в контекста на местоположението на лечебните заведения) имат легална дефиниция, която се съдържа в ЗЛЗ. Според § 1, т. 5 от ДР на ЗЛЗ „труднодостъпен район“ е район с неблагоприятен географски терен – планински, полупланински, и/или с неблагоприятна пътна инфраструктура и време за достъп до най-близкото лечебно заведение за болнична помощ над 60 минути със специализиран медицински автомобилен транспорт, а според т. 6 „отдалечен район“ е район с отдалеченост от най-близкото лечебно заведение за болнична помощ над 60 минути със специализиран медицински автомобилен транспорт.

Доколкото ЗЛЗ урежда „устройството и дейността на лечебните заведения в Република България“ (чл. 1 от закона), посочените легални дефиниции се отнасят и до оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО, която, макар и да е инкорпорирана в друг нормативен акт, се отнася именно до лечебни заведения, още повече че самият ЗЗО не дефинира тези понятия по различен начин.

Като се има предвид целта, с оглед на която е създадена оспорената законова уредба съобразно мотивите на законопроекта, предвиденото в нея финансиране на медицинския персонал в посочените категории лечебни заведения е мярка, която трябва да се разглежда във връзка с необходимостта да се гарантира на гражданите равен достъп до болнична помощ. Тази цел има наднационално значение и поради това според чл. 12(b) от цитираното по-горе Общо коментарно становище № 14 на Комитета по икономически, социални и културни права към ООН относно „Правото на най-високия достижим стандарт на здраве (член 12 от Международния пакт за икономически, социални и

културни права)“ от 11.08.2000 г. (E/C.12/2000/4) здравните заведения, стоки и услуги трябва да бъдат достъпни за всички, без дискриминация, в рамките на юрисдикцията на държавата. Конкретно е пояснено, че тази достъпност изисква и „физическа достъпност“, т.е. „здравните заведения, стоките и услугите трябва да бъдат на безопасно разстояние за всички групи от населението, особено за уязвимите или маргинализирани групи, като етническите малцинства и коренното население, жените, децата, юношите, възрастните хора, хората с увреждания и хората с ХИВ/СПИН. Достъпността също така предполага, че медицинските услуги и основните детерминанти на здравето, като безопасна и питейна вода и адекватни санитарни съоръжения, са на безопасно физическо разстояние, включително в селските райони“.

Осигуряването на равен достъп на гражданите до медицинска помощ като цел е залегнало и в Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие на ООН (приета на 25.09.2015 г. в Ню Йорк), и по-конкретно в цел 3: „Осигуряване на здравословен живот и насърчаване благосъстоянието на всички във всяка възраст“. Още по-конкретно в подцел 3.8 е предвидено: „Постигане на всеобщо здравно осигуряване, включително защита срещу финансов риск, достъп до качествени основни здравни услуги и достъп до безопасни, ефективни и качествени жизненоважни лекарства и ваксини за всички на достъпни цени“, а в подцел 3.c: „Значително увеличаване на финансирането за здравеопазване и наемане, развитие, обучение и задържане на работна сила в здравния сектор в развиващите се страни, особено в най-слабо развитите страни и малките островни развиващи се държави“.

Посочените цели за устойчиво развитие (ЦУР) са припознати и като цели на ЕС в Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2023 г. относно прилагането и изпълнението на целите за устойчиво развитие (2023/2010(INI)), като е потвърдено, че тези цели са „обща грижа за човечеството като цяло“, и е подчертано, че „в средата на срока за изпълнение на Програмата до 2030 г. водещата роля на ЕС в глобалното изпълнение на ЦУР продължава да бъде от решаващо значение и трябва да бъде убедително демонстрирана в още по-голяма степен“, както и е отчетена „необходимостта членовете на ЕС и Европейската комисия да насърчават съгласуваността на политиките и приобщаването на всички равнища на управление, като дават приоритет на ЦУР и ги включват във всички оценки на въздействието“.

Необходимостта от обезпечаване на медицински специалисти във връзка с достъпа на гражданите до медицинска помощ в отдалечени и труднодостъпни райони от страната е отчетена в Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България (одобрен с Решение № 203 на Министерския съвет от 2022 г. и съгласуван с решение на Съвета на ЕС от 4.05.2022 г.) – част 2.Г.3 „Здравеопазване“ и конкретно в Реформа 3: Подобряване на привлекателността на здравните професии и насърчаване на по-балансирано разпределение на здравните специалисти на територията на цялата страна, където е посочено: „Неравномерното разпределение на медицински специалисти и специалисти по здравни грижи в страната, както и недостигът на лекари и медицински сестри в малките населени места и отдалечените региони са сред основните проблеми пред ограничения достъп до медицинска помощ в страната. С реформата се цели решаване на този проблем, както и реформиране на сектора по отношение на развитието на човешките ресурси и прилагането на реални мерки за задържането на кадри в системата на здравеопазването и професионалната им реализация в определени райони

на страната.“ Също така: „Разработена е процедура за осигуряване на финансови стимули за медицинските специалисти, които ще обслужват населението в отдалечените райони, чрез разкриване на индивидуални практики и създаване на оборудвани и обзаведени амбулатории за извънболнична помощ […]. Финансовите стимули ще се подсигуряват със средства от националния бюджет и европейските структурни фондове.“ Подобряването на достъпа до здравни услуги и необходимостта от „справяне с недостига и неравномерното разпределение на здравните специалисти с цел повишаване на ефективността, достъпността и капацитета на системата на здравеопазване“ се съдържат и в посочената по-горе Препоръка на Съвета на ЕС от 8 юли 2025 г. относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България (C/2025/3976).

Въз основа на изложеното Съдът намира, че предвид съдържанието и поставените от законодателя цели на оспорената законова уредба тя е насочена към защита на международно признатото и конституционно гарантираното право на достъпна медицинска помощ на тези граждани, които не трябва да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение спрямо останалите граждани поради териториалната им връзка с определен район, който по причини, които стоят вън от тяхната воля и възможности, не е обезпечен със съответната здравна инфраструктура. Законодателната уредба, по силата на която лечебните заведения по преценка на законодателя имат правноорганизационната форма на търговци (чл. 3, ал. 1 ЗЛЗ), не е в състояние да се противопостави на конституционно гарантираното право на гражданите на достъпна медицинска помощ, което е неотменимо и което държавата е длъжна да гарантира. Именно в този смисъл, както е подчертано в Решение № 8 от 1998 г. по к.д. № 3/1998 г., с предвиждането в закон на условия и ред за заплащане на медицинска помощ по избор на пациента „в никакъв случай не се отменят и не се накърняват основните конституционни права на гражданите, прокламирани с чл. 52, ал. 1 от Конституцията“. Следователно упражняването на това основно конституционно право не може да е поставено в зависимост от активността и интереса на частноправните субекти, на които държавата по своя преценка е предоставила правото да създават лечебни заведения, извършващи търговска дейност на собствен риск с цел реализиране на печалба. Макар и лечебните заведения да се създават и функционират под контрола на държавата и въз основа на преценка на потребностите на населението от медицинска помощ съгласно Националната здравна карта (чл. 37б, ал. 1, т. 1 ЗЛЗ), то е очевидно, че свободната стопанска инициатива на физическите и юридическите лица по чл. 19, ал. 1 от Конституцията не само обективно не е в състояние да осигури реализирането на правото на гражданите на здраве, но по смисъла на Конституцията не може да освободи държавата от изпълнението на задължението да гарантира това право при условията на равнопоставеност на правоимащите. Именно по тази причина държавата не само може, но и от гледна точка на Основния закон е длъжна да предприеме такива мерки, с които да гарантира на всички свои граждани достъпна медицинска помощ, когато свободният пазар и конкуренцията не могат да обезпечат такава в едни или други части на страната, респ. по отношение на една или друга специфична потребност от здравна грижа.

Следва също така да се има предвид, че за разлика от правото на гражданите на достъпна медицинска помощ, което е неотменимо (чл. 57, ал. 1 от Конституцията), правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и Основният закон допуска неговото ограничаване с оглед необходимостта да се защитят други

конституционни ценности (Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32/1996 г.; Решение № 8 от 2023 г. по к.д. № 21/2022 г.). Според практиката на Съда конкретно „народното здраве“ е ценност, за защитата на която „може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи“ (Решение № 10 от 2020 г. по к.д. № 7/2020 г.). От тази гледна точка правото на достъпна медицинска помощ представлява легитимно основание за ограничаване на свободната стопанска инициатива, но обратното не е вярно – свободната стопанска инициатива не може да оправдае каквото и да е ограничение на това основно право, нито да обуслови освобождаване на държавата от задължението да го гарантира.

Необходимостта държавата да предприема активни действия, с които да преодолее географски и икономически обусловеното неравенство на гражданите от различните части на страната от гледна точка на достъпа им до медицинска помощ, на общо основание следва и от разпоредбата на чл. 20 от Конституцията, която задължава държавата да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната. В същия смисъл и чл. 174 ДФЕС предвижда, че за да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът трябва да разработва и осъществява инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване, във връзка с което Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, като специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия.

Що се отнася до лечебните заведения, които „единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината“ (чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“, предл. 2 ЗЗО), съобразно посоченото в мотивите на законопроекта същите са определени от законодателя като „структури, които са от ключово значение за достъпа до медицинска помощ“, доколкото тяхното съществуване и функциониране е обуславящо за реализация на конституционното право на гражданите на достъпна медицинска помощ (чл. 52, ал. 1 от Конституцията). Достъпната медицинска помощ, както вече беше посочено, има и физическо измерение, изискващо „безопасно разстояние“ до лечебните заведения, още повече като се има предвид, че тази помощ обхваща и спешни състояния, изискващи животоспасяваща неотложност на медицинската грижа. В този смисъл според чл. 81, ал. 2, т. 1 ЗЗ първият принцип, въз основа на който се осъществява правото на достъпна медицинска помощ, е своевременността. Именно във връзка с това разпоредбата на чл. 82, ал. 1, т. 1 ЗЗ предвижда, че медицинската помощ при спешни състояния е извън обхвата на задължителното здравно осигуряване на българските граждани, т.е. финансира се от държавния бюджет, тъй като осигуряването на тази помощ непосредствено гарантира най-висшата човешка ценност – живота.

Като се има предвид изложеното, Съдът намира, че предвиденото в оспорената уредба финансиране на осигуряването на медицински персонал в лечебни заведения, които единствени осигуряват болнична помощ в съответната община, е мярка, насочена към обезпечаване на произтичащо от Основния закон задължение на държавата да закриля здравето на гражданите и да им осигури достъпна медицинска помощ, с което те да не бъдат поставени в по-неблагоприятно положение в сравнение с останалите граждани по отношение на дължимите от държавата гаранции на правото им на здраве, респ. на живот. От тази гледна точка финансирането на медицинския персонал в тези

лечебни заведения трябва да се разглежда на същата плоскост, на която се намира и въпросът за осигуреното такова финансиране на лечебните заведения в труднодостъпни и/или отдалечени райони. Именно защото държавата има конституционното задължение да гарантира правото на гражданите на достъпна медицинска помощ, разпоредбата на чл. 52, ал. 2 от Конституцията предвижда, че здравеопазването на гражданите се финансира и от държавния бюджет.

По отношение на твърдяното от вносителя противоречие с чл. 19 от Конституцията във връзка с правото на ЕС Съдът не споделя поддържаното от него, според което оспорената законова уредба нарушава правилата на правото на ЕС, забраняващи всяка помощ от държава членка, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия (чл. 107 ДФЕС). Следва отново да се обърне внимание, че според чл. 168, ал. 7 ДФЕС „действията на Съюза са съобразени изцяло с отговорностите на държавите членки, що се отнася до определянето на тяхната здравна политика, както и в организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи. Отговорностите на държавите членки включват управлението на здравните услуги и медицинските грижи, както и разпределянето на ресурсите, които са им предоставени.“ Следователно начинът, по който държавата обезпечава правото на достъпна медицинска помощ на гражданите, до голяма степен е въпрос на национална здравна политика, чието съдържание се преценява по целесъобразност в съответствие с принципите и разпоредбите на Конституцията (Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.; Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г.). В този смисъл и в т. 23 от Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (2016/C 262/01), е обърнато внимание, че в Съюза системите на здравеопазване се различават значително в отделните държави членки и дали и до каква степен различните доставчици на здравни грижи се конкурират помежду си до голяма степен зависи от особеностите на националната уредба. Също така и в съображение 6 от Регламент (ЕС) 2021/522 на Европейския парламент и на Съвета от 24.03.2021 г. за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето (програма „ЕС в подкрепа на здравето“) за периода 2021 – 2027 г. и за отмяна на Регламент (ЕС) № 282/2014 е подчертано, че „държавите членки носят отговорност за своите здравни политики“. Същевременно Съдът обръща внимание, че при определяне на националната здравна политика следва да се отчита преди всичко произтичащото от Основния закон задължение на държавата да гарантира на гражданите достъпна медицинска помощ, във връзка с което „здравеопазването на гражданите“ се финансира и от държавния бюджет (чл. 52, ал. 2 от Конституцията).

Като се има предвид изложеното, Съдът намира, че оспорената законова уредба не противоречи на конституционното изискване за осигуряване на еднакви условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 от Основния закон, включително при тълкуването му в съответствие с чл. 107 ДФЕС, определящ като несъвместима с вътрешния пазар „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки“. Това е така, тъй като поставянето в по-благоприятно положение на конкуриращи се субекти логически предполага конкуренцията между тях да се развива при еднакви или

съпоставими условия, при което държавата не може да поставя някои от тях в по-благоприятно положение чрез предоставяне на помощ под една или друга форма. Казано по друг начин, както според правото на ЕС, така и по смисъла на Конституцията правилата за конкуренцията не позволяват юридически равните да станат фактически неравни в резултат на по-благоприятно третиране на някои от тях от страна на държавата. Във връзка с това Съдът многократно е подчертавал в практиката си, че „в правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – различно, така щото да бъде осигурено юридическото равенство“ (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.; Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.; Решение № 9 от 2023 г. по к.д. № 4/2023 г.).

Именно в горепосочения смисъл принципът на равенство пред закона е уреден и в правото на ЕС (чл. 20 и 21 ХОПЕС), както и е развит в практиката на Съда на ЕС. Според нея „различното третиране на несравними положения не води автоматично до извода, че е налице дискриминация. Следователно привидната дискриминация по форма може в действителност да съответства на липса на дискриминация по същество. Дискриминацията по същество би се състояла в това сходни положения да се третират различно или различни положения – еднакво“ (Решение на Съда от 17 юли 1963 г. по дело 13/63). В практиката на СЕС е утвърдено разбирането, че принципът за равно третиране като общ принцип на правото на Съюза, предвиден в чл. 20 и 21 ХОПЕС, изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (Решение (Голям състав) от 10 януари 2006 г. по дело C-344/04; Решение от 10 януари 2006 г. по дело C-344/04; Решение от 3 май 2007 г. по дело C-303/05; Решение от 14 септември 2010 г. по дело C-550/07; Решение (Голям състав) от 3 май 2007 г. по дело C-303/05; Решение (Голям състав) от 16 декември 2008 г. по дело C-127/07; Решение от 12 ноември 2014 г. по дело C-580/12). В Решение от 13 декември 1984 г. по дело C-106/83 изрично е акцентирано, че от забраната сравними ситуации да се третират по различен начин, а различни ситуации да се третират по един и същ начин, освен ако подобно третиране е обективно обосновано, следва, че „различните елементи на общата организация на пазарите, като защитни мерки, субсидии, помощи и други, не могат да бъдат диференцирани по региони или по други фактори, засягащи производството или потреблението, освен въз основа на обективни критерии, които гарантират пропорционално разпределение на предимствата и недостатъците за заинтересованите лица, без разграничение между териториите на държавите членки“. В този смисъл и практиката на Конституционния съд приема, че „[м]ногообразието и спецификата на различните стопански сфери предпоставя потребност от различни правни режими за ефикасно осъществяване на съответстващите им различни дейности. […] Така конституционното правило на чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигането на обществено приоритетни и значими цели […] допускат различия в законодателните решения, без

това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2“ (Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).

Като се има предвид посоченото, Съдът намира, че оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО не противоречи на чл. 19 от Конституцията, тълкуван в съответствие с чл. 107 ДФЕС, тъй като не поставя в по-благоприятно положение съответната категория лечебни заведения, до които се отнася (извършващи медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняващи съответната дейност на територията на общината), спрямо останалите лечебни заведения, извършващи медицинска дейност на територията на страната, тъй като едните и другите не се намират в еднакво или сходно положение. По същество оспореният закон е насочен да гарантира правото на достъпна медицинска помощ на гражданите от райони, които обективно не разполагат с такава по причини от географски и инфраструктурен характер. Така законът не само не създава неравенство, но напротив, предназначен е именно да преодолее неравенството по отношение на достъпа до болнична помощ за гражданите от различните региони на страната. В противен случай формалната юридическа равнопоставеност на гражданите, прокламирана в Основния закон, по отношение на достъпната медицинска помощ би била компрометирана поради различното фактическо положение, в което се намират гражданите от различните населени места и региони, включително защото държавата не е изпълнила задължението си да осигури балансирано развитие на отделните райони на страната съобразно чл. 20 от Конституцията. Проблемът е в необходимостта държавата да гарантира заплащане на адекватно възнаграждение на труда на медицинските специалисти, които работят в лечебни заведения за болнична помощ, извършващи медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняващи съответната дейност на територията на общината.

Въз основа на изложеното Съдът намира, че предвиденото в оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО финансиране на осигуряването на медицински персонал в лечебни заведения, които извършват медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината, не противоречи на Основния закон, тъй като тази уредба е насочена да обезпечи конституционното право на здраве на гражданите чрез осигуряване на равен достъп до болнична помощ, без да се нарушава конституционното изискване за равни условия на стопанска дейност, разглеждано в контекста на относимата уредба в правото на ЕС. Като се има предвид националната правна уредба относно организирането и предоставянето на здравни грижи, абсолютизирането на забраната за оказване на държавна помощ на лечебните заведения не само би било несъответно на Основния закон, но и би обусловило крайно несъстоятелната от житейска и правна гледна точка невъзможност държавата да осигурява финансиране и на лечебните заведения, създадени от нея (възможност, с която тя разполага на общо основание и която изрично е закрепена в чл. 4, ал. 1 ЗЛЗ), включително на лечебните заведения по чл. 5, ал. 1 ЗЛЗ, които са от съществено значение за задоволяване на някои специфични здравни потребности, по отношение на които законодателят е преценил за необходимо да останат ангажимент на самата държава – центровете за спешна медицинска помощ, центровете за трансфузионна хематология, лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ, центровете за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания и др.

По изложените съображения Съдът намира, че оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО не противоречи на Основния закон.

Относно разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“ ЗЗО

Оспорената разпоредба предвижда, че националните рамкови договори за медицинските и за денталните дейности трябва да съдържат методика за финансиране на осигуряването на медицински персонал в лечебните заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а ЗЗО, т.е. в приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК, критериите за класифицирането на които се определят в наредба на Министерския съвет, приета на основание чл. 81, ал. 3 ЗЗ.

Като замисъл на законодателя според мотивите на законопроекта посочените многопрофилни лечебни заведения са от „критично значение за осигуряване на комплексност на лечението“ и трябва да разполагат със съответен „минимален обем структури, които да поемат тежки и усложнени случаи, независимо от вида на собствеността им“. Като неизчерпателни критерии за такива лечебни заведения са посочени структури, като спешно отделение, отделение или клиника за интензивно лечение с второ или трето ниво на компетентност по стандарт за анестезиология и интензивно лечение, отделение или клиника по кардиология с възможност за лечение на остри състояния на сърдечносъдовата система, отделение или клиника по неврология с възможност за лечение на остри съдови състояния на нервната система, отделение или клиника по хемодиализа и др.

Критериите, на които следва да отговарят тези многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, са уредени в чл. 34 от Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ (приета с Постановление № 119 на Министерския съвет от 22.05.2006 г. – обн., ДВ, бр. 45 от 2.06.2006 г., в сила от 2.06.2006 г.; посл. изм. и доп., бр. 15 от 20.02.2024 г.). Същевременно в чл. 45, ал. 1 ЗЗО са посочени изчерпателно видовете медицинска помощ, за чието оказване заплаща НЗОК.

Анализът на оспорената законова уредба показва, че тя се отнася не изобщо до всички многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, а само до такива, които осигуряват спешна помощ, както и лечение на тежки и усложнени клинични случаи в определени области на медицината. Макар и поначало съдържанието на подзаконовата уредба да е без значение при извършване на преценка за конституционосъобразност на закона, Съдът обръща внимание, че според чл. 34, т. 6, буква „д“ и т. 7, буква „а“ от Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ един от критериите, на които трябва да отговарят лечебните заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а ЗЗО, е наличието на структура/структури, които са единствени за съответния район за планиране (статистически райони NUTS-2) съгласно чл. 4, ал. 3 от Закона за регионалното развитие и/или осъществяват дейност по клинични пътеки и клиничните процедури, за които са единствен изпълнител на същата територия. Този критерий по естеството си е свързан с осигуряване на равен достъп до медицинска помощ на гражданите от всички райони на страната.

Аналогично на изложеното по-горе по отношение на лечебните заведения, попадащи в приложното поле на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „а“ ЗЗО, Съдът намира, че

разглежданата законова уредба е предназначена да осигури реализацията на конституционно гарантираното право на здраве на гражданите чрез достъпна и качествена медицинска помощ като принцип, на който се основава опазването на здравето на гражданите като задължение на държавата съгласно чл. 2, т. 2 ЗЗ. Съдът отново обръща внимание, че макар и държавата да разполага с дискреция относно определянето на националната здравна политика и на това основание може по своя преценка да възлага оказването на медицинска помощ на частноправни субекти (физически и юридически лица), които да осъществяват тази дейност на собствен риск и за собствена сметка с цел реализиране на печалба, тя остава задължена да създаде гаранции за реализиране на конституционното право на здраве на гражданите, вкл. чрез финансиране на здравеопазването от държавния бюджет (чл. 52, ал. 2 от Конституцията). От тази гледна точка достъпът до качествена здравна грижа не може да е предоставен само на свободния пазар и на конкуренцията, а изисква и активни действия от страна на държавата. Именно защото дейността на болничните заведения е предназначена да обезпечи висши конституционни ценности – живота и здравето на гражданите, държавният контрол върху дейността на всички здравни заведения е въздигнат в конституционен принцип (чл. 52, ал. 5 от Конституцията). Във връзка с това Съдът отново подчертава, че „медицинската помощ е регулирана от държавата дейност“, както изрично е прието в Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4/2010 г. В същия контекст и в Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г. е обърнато внимание, че „държавното управление върху здравното осигуряване има изключително важно значение. То е държавна дейност и служи за удовлетворяване на основно право на гражданите.“

Като се има предвид изложеното, Съдът намира, че оспорената законова уредба, предназначена да осигури заплащането на медицинските специалисти в определена категория лечебни заведения за болнична помощ, които са от обуславящо значение за осигуряване на специализирана медицинска помощ, е насочена към постигане на легитимна цел от конституционен ранг, каквато е гарантирането на правото на здраве на гражданите, което по смисъла на Основния закон е задължение на държавата. Аналогично на изложеното по-горе, тази уредба не поставя една категория лечебни заведения за болнична помощ в „по-благоприятно положение“ по смисъла на чл. 107 ДФЕС, тъй като третира еднакво всички, които отговарят на предвидени критерии в законовата и подзаконовата нормативна уредба, независимо от формата на собствеността им. Обратно, принципът на равнопоставеност би бил нарушен, ако всички лечебни заведения за болнична помощ, независимо от тяхната структура и предмет на дейност, т.е. независимо от възможността им да отговорят на потребностите от навременна и специализирана в определени области медицинска помощ, биха получили гарантирано финансиране от държавния бюджет за осигуряване на медицинския персонал в тях. От тази гледна точка оспореният закон не третира различно еднаквите, а напротив – изхождайки от еднаквостта в положението на лечебни заведения за болнична помощ, отговарящи на нормативно установени критерии за възможността да се осигури определен стандарт на медицинска помощ, обезпечава по еднакъв начин финансирането на осигуряването на медицинския персонал в тях, за да реализира основно право на гражданите.

Съдът не споделя поддържаното от вносителя, според което препращането към подзаконова нормативна уредба относно критериите, на които трябва да отговарят лечебните заведения по чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“ ЗЗО, обуславя противоречие с

Конституцията предвид възможността този подзаконов нормативен акт да бъде изменен „във всеки един момент“. По същество по този начин сезиращият съд излага твърдение за нарушаване на принципа на правовата държава предвид допускане на произвол като „нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост“ (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г.; Решение № 4 от 2020 г. по к.д. № 9/2019 г.). В разглеждания случай възможност за такъв произвол не е налице, доколкото за част от относимите критерии уредбата се съдържа в самия закон (изискването съответните многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ да осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК, т.е. посочените в чл. 45, ал. 1 ЗЗО видове медицинска помощ), а по отношение на критериите за класифициране на приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а законът поставя изискване за определянето им в подзаконова нормативна уредба, която на общо основание трябва да съдържа правила за поведение, приложими към индивидуално неопределен кръг субекти и предназначени за нееднократно действие (чл. 1а от Закона за нормативните актове) (ЗНА), както и да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен (чл. 15, ал. 1 ЗНА). Гаранция за изпълнението на тези изисквания е възможността за съдебен контрол по отношение на подзаконовите нормативни актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 185 от Административнопроцесуалния кодекс). Оспорената законова уредба въвежда специално правило по отношение на определена категория лечебни заведения за болнична помощ, предвиждайки гарантирано от държавата финансиране за осигуряване на медицинските специалисти в тях въз основа на нормативно установени критерии, и тя е съобразена с практиката на Конституционния съд, според която „в съгласие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията трябва случаите, обхванати от изключението, да имат детерминиращата ги специфика и тя да е точно и ясно определена, за да не създава двусмислие, съмнения и неопределеност“ (Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Същевременно избраният от законодателя подход е съобразен със спецификите на регулираните обществени отношения и конкретно със срочния характер на националните рамкови договори, за които се отнася оспорената разпоредба. Според чл. 53, ал. 2 ЗЗО националните рамкови договори за медицинските и за денталните дейности се приемат за срок от три години. Предвиждането с подзаконов нормативен акт да се определят критериите, на които трябва да отговарят лечебните заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а ЗЗО, за да получат финансиране за осигуряване на медицински персонал в тях, отчита необходимостта тази уредба да е гъвкава и съобразена със „здравното състояние и здравните потребности на гражданите, здравно-демографските тенденции и ресурсните възможности на националната система за здравеопазване“, т.е. с факторите, които съгласно чл. 3, ал. 4 ЗЗ определят държавната здравна политика.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“ ЗЗО не противоречи на Основния закон.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на трето отделение на Върховния административен съд, първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.).

Особено мнение на съдия Соня Янкулова

Подписвам решението с особено мнение, защото според мен оспорените разпоредби са противоконституционни.

По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО:

Вносителят счита, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО е противоконституционна, противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не е ясна, точна и непротиворечива. Конкретни доводи не сочи. Считам, че сама по себе си разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б е ясна и точна. Установява по недвусмислен начин, че националният рамков договор трябва да съдържа изисквания относно основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса, и тези възнаграждения трябва да бъдат не по-малко благоприятни от предвиденото в колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“. Ясно е, че става въпрос за основно трудово възнаграждение (чл. 4, ал. 1 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата) на медицинските специалисти (§ 1б, т. 5 ЗЗО) в лечебни заведения за болнична помощ (чл. 9, ал. 1 ЗЛЗ) в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса (чл. 53, ал. 1 ЗЗО).

Изискването, което нормата поставя – основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти от лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса да не бъдат по-неблагоприятни от предвидените в колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ (чл. 51б КТ) – също не е неясно. Предмет на колективния трудов договор, в т.ч. и на отрасловия, съгласно чл. 50, ал. 1 КТ са въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците, което предполага и определяне чрез договаряне на минималния размер на началните основни месечни заплати по категории персонал, съгласно Националния класификатор на професиите и длъжностите (в последния колективен трудов договор в сектор „Здравеопазване“, действащ в периода 12.04.2022 г. – 12.04.2024 г., раздел II. Основни работни заплати). Следователно законодателят е посочил акт, в който по принцип правоимащите субекти – представителните организации на работниците и на работодателите (чл. 51б, ал. 1 КТ) – след договаряне определят минималния размер на основните (началните) месечни трудови възнаграждения в съответния отрасъл.

Въпросът не е в неяснотата на разпоредбата, а в задължението, което чрез нея се установява за лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса.

Установеното в оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО задължение за определяне в националния рамков договор на изисквания относно основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебни заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса, които са не по-малко благоприятни от предвидените в колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“, се явява, според мен, в противоречие със същността и характера на колективния трудов договор. Съгласно чл. 51б, ал. 3 КТ по общо искане на страните по колективния трудов договор, сключен на отраслово равнище, министърът на труда и социалната политика може да разпростре прилагането на договора или на отделни негови клаузи във всички предприятия от отрасъла след изразено писмено съгласие от всички организации на работниците и служителите и на работодателите, признати за представителни на национално равнище. Само при спазване на това условие – изразено писмено съгласие от всички организации на работниците и служителите и на работодателите, признати за представителни на национално равнище, колективният трудов договор в съответния отрасъл разпростира действието си във всички предприятия в отрасъла. Необходимостта от изразяване на писмено съгласие от всички организации на работниците и служителите и на работодателите, признати за представителни на национално ниво, е функция на договорния произход на колективния трудов договор, който не е поставян под съмнение в националното законодателство и който предпоставя правните му последици на нормативно съглашение. С оспорената разпоредба този договорен произход на колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ е заличен и установеното в него относно основното трудово възнаграждение на медицинските специалисти е превърнато в законово задължение за неспазването на което в националния рамков договор са предвидени санкции. Нещо повече. Предоставена е възможност чрез националния рамков договор да се установят основни трудови възнаграждения, които са по-благоприятни и от установеното в отрасловия колективен трудов договор, което обезсмисля колективното трудово договаряне.

Съгласно действащото законодателство (чл. 53, ал. 1 ЗЗО) националният рамков договор се договаря само между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз, т.е. без участието на работодателя – лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса. С така определените договарящи страни – без участието на работодателя – чрез националния рамков договор, в противоречие с чл. 51б, ал. 3 КТ, е установен минимален размер на основното трудово възнаграждение в лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса. Определеният по този начин минимален размер на основното трудово възнаграждение на медицинските специалисти е направен, без да е отчетена обвързаността на размера на основното трудово възнаграждение с финансовото състояние на съответните лечебни заведения за болнична помощ и без да е отчетен фактът, че в предмета им на дейност се вписва само и единствено осъществяването на болнична помощ (чл. 37, ал. 2 ЗЛЗ), както и че те не могат да извършват търговски сделки освен за нуждите на осъществяваните от тях медицински дейности и за обслужване на пациентите (чл. 3, ал. 5 ЗЛЗ). Това значи, че приходите на тези лечебни заведения се формират главно (и почти единствено за някои

от тях) от заплащането, което Националната здравноосигурителна каса осъществява за реално извършени от тях медицински (болнични) дейности. Броят на реално извършените медицински (болнични) дейности зависи от потребностите на здравноосигурените лица, върху които потребности лечебните заведения сами по себе си не могат да оказват влияние. В същото време управителните органи на лечебните заведения за болнична помощ (включително и тези в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса) контролират финансовото състояние на съответното лечебно заведение, което не е функция единствено на възнагражденията на медицинските специалисти, а и на множество други разходи, върху които държавата не осъществява регулация, като тези органи отговарят и за финансовата му стабилност (чл. 69, ал. 2, т. 4 ЗЛЗ).

Ако законодателят желае закупуваната от лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса медицинска (болнична) помощ, която е и дължима на задължително здравноосигурените лица при упражняване на конституционното им право на здравно осигуряване, да се предоставя при гарантиран от средствата на Националната здравноосигурителна каса (чл. 23, ал. 1 ЗЗО) размер на основното трудово възнаграждение на медицинските специалисти, чрез които тази помощ се осъществява, би следвало да обвърже това обстоятелство с цената на медицинските (болничните) услуги, които Националната здравноосигурителна каса заплаща на изпълнителите на медицинска (болнична) помощ.

Чрез установеното в оспорената разпоредба правило законодателят, от една страна, задължава лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса да изплащат основно трудово възнаграждение на медицинските специалисти съгласно установеното в колективния трудов договор в сектор „Здравеопазване“, а от друга, не установява задължение на договарящите – Националната здравноосигурителна каса и Българският лекарски съюз – да определят цената на медицинските дейности при определен минимален размер на основното трудово възнаграждение на медицинския персонал. Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗЗО здравното осигуряване е дейност по набирането на здравноосигурителни вноски и премии, управлението на набраните средства и тяхното разходване за закупуване на здравни дейности, услуги и заплащане на стоки, предвидени в Закона за здравното осигуряване, в националните рамкови договори и в застрахователните договори. По същия начин чл. 45, ал. 1 и 2 ЗЗО определя, че Националната здравноосигурителна каса заплаща медицинската помощ, определена като пакет, който съдържа здравни дейности, услуги и стоки, но не и основно трудово възнаграждение на медицинските специалисти.

Оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО създава задължение за лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса, което е в противоречие с установените от самия законодател условия и ред за упражняване на конституционното право на гражданите на здравно осигуряване в частта относно правния статус на лечебните заведения за болнична помощ и гарантираните им от закона граници на свобода на управление на дейността. Съгласно чл. 3, ал. 1 и 5 ЗЛЗ лечебните заведения се създават (без тези по чл. 5, ал. 1 ЗЛЗ) по реда на Търговския закон или на Закона за кооперациите и разпоредбите на тези закони се прилагат по отношение на тях, доколкото в Закона за лечебните заведения не е предвидено друго.

В чл. 4, ал. 3 ЗЛЗ е предвидено, че медицинската дейност на всяко лечебно заведение подлежи на контрол. Именно тази разпоредба е проявление на установения в чл. 52, ал. 5 от Конституцията контрол от страна на държавата върху всички здравни заведения. Конституционната разпоредба няма предвид пълен контрол върху всички аспекти на дейността на лечебните заведения, а контрол върху медицинската дейност на тези заведения, която е „правно регулирана дейност поради това, че изпълнението ѝ е свързано с рискове за здравето и живота на гражданите“ (Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4/2010 г.). Разбирането, че всеки един аспект от дейността на лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса подлежи на контрол от държавата е в несъответствие с основно начало, установено в чл. 19, ал. 1 от Конституцията – икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. Отчитайки това основно конституционно начало и приетата от законодателя система на задължително здравно осигуряване, чието осъществяване е определил да се извършва от публични и частни лечебни заведения въз основа на договори с Националната здравноосигурителна каса, законодателят е уредил държавното регулиране (ограничаване) на стопанската инициатива дотолкова, доколкото това е необходимо, за да се гарантира конституционното право на гражданите на здравно осигуряване чрез достъпна и качествена медицинска помощ при спазване на равнопоставеността и в условията на ограничен публичен ресурс.

По отношение на публичните лечебни заведения за болнична помощ наред с контрола на медицинската им дейност (чл. 4, ал. 3 ЗЛЗ) законодателят е въвел изисквания (стандарти) за финансовата им дейност (чл. 6, ал. 6 ЗЛЗ). Тези стандарти са утвърдени с наредби на министъра на здравеопазването и включват и правила за определяне на размера на трудовите възнаграждения на медицинския персонал, изготвени в съответствие с изискванията на чл. 247 КТ. Член 247, ал. 2 КТ установява, че размерът на трудовото възнаграждение за единица изработка (трудова норма) се уговаря между работника и работодателя и не може да бъде по-малко от предвиденото в колективния трудов договор – този по чл. 51а КТ, а не по чл. 51б КТ. Законодателят не е установил задължение за определен размер на трудовите възнаграждения в публичните лечебни заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса.

По отношение на лечебните заведения за болнична помощ, частна собственост, законодателят не е установил законова възможност за въвеждане на изисквания (стандарти) за управлението на финансовата им дейност, включително и по отношение на наетите медицински и други специалисти и не е установил възможност за контрол върху управлението на човешкия ресурс на частното заведение, в т.ч. и с оглед на размера на основното трудово възнаграждение на медицинските специалисти.

Въвеждането чрез закона на изискване за определяне в националния рамков договор на размер на основното трудово възнаграждение на медицинските специалисти в лечебните заведения за болнична помощ, публична и частна собственост, в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса, не по-малко благоприятен от определения в отраслов колективен трудов договор, според мен, е в противоречие със законовите разпоредби, уреждащи правния статус на лечебните заведения за болнична помощ. Каква да бъде и как точно да функционира здравната система, за да осигури конституционното право на гражданите, е въпрос на преценка по целесъобразност на

законодателя, която той може да упражни в рамките на установените в Конституцията принципи. С оспорената разпоредба законодателят, без да е променил правния статус на лечебните заведения за болнична помощ, е създал за тях задължение, което е в противоречие с други законови разпоредби и това прави оспорената разпоредба противоречива до степен, която не позволява ефективното й прилагане.

Последното е видно както от поведението на национално представените организации на работодателите, които не са подписали действалия до 12.04.2024 г. колективен договор, така и от неучастието на тези организации в процеса на колективно договаряне за следващия период именно поради невъзможността за някои от тях (основно публични) да изпълнят законовото изискване за минимален размер на основното трудово възнаграждение. Този факт сам по себе си поставя под заплаха, от една страна, самото изпълнение на оспорената разпоредба, а от друга – множество права на медицинските специалисти в лечебните заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса, които са договорени със съответните колективни трудови договори. По този начин разпоредбата вместо да допринася за изпълнение на декларираната от законодателя цел за нейното приемане – „гарантиране на справедливи възнаграждения на медицинския персонал, който изпълнява дейности в изпълнение на договори между лечебни заведения и НЗОК“, чрез което според Съда „се гарантира самото конституционно право на труд на тези лица в изпълнение на задължението на държавата да създаде условия за осъществяване на това право (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията)“, обективно създава законови предпоставки за невъзможност на лечебни заведения за болнична помощ (публичните) да изплащат каквито и да било възнаграждения.

Ноторно е, че миграцията на медицински специалисти не е от частните към публичните лечебни заведения за болнична помощ, а обратното – от публичните към частните. При установения правен режим на лечебните заведения за болнична помощ – нормативната забрана да извършват друга дейност, което значи приход само (или поне основен приход само) от договорите с Националната здравноосигурителна каса – оспорената разпоредба, според мен, не създава, както приема Съдът, „законов стандарт на справедливо и достойно заплащане на техния труд, чрез който от страна на държавата се обезпечават основни конституционни права на гражданите“, а напротив – създава законови предпоставки за поставяне под сериозен риск на всякакви възнаграждения на медицинските специалисти и по този начин поставя под риск и правото на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, особено осъществяваното от публичните лечебни заведения за болнична помощ, защото именно те не могат въз основа на приходите си да гарантират така определените им основни трудови възнаграждения.

Качеството на медицинската помощ, предоставяна от лечебните заведения за болнична помощ, законодателят е гарантирал чрез държавно утвърдените медицински стандарти (чл. 6, ал. 1 ЗЛЗ) и изискването закупуваната от Националната здравноосигурителна каса медицинска помощ да отговаря на тези стандарти и на правилата за добра медицинска практика (чл. 2, ал. 3 и чл. 46, ал. 2 ЗЗО). Именно медицинските стандарти са тези, които определят не само необходимите дейности за съответната медицинска (болнична) помощ, но и медицинските специалисти, които са необходими за извършването на тези дейности с дължимото качество.

Достъпността на медицинската помощ законодателят би следвало да е гарантирал чрез установения режим на създаване на лечебни заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с Националната здравноосигурителна каса при отчитане на факта, че без надлежно доказани, изискуеми за съответната медицинска (болнична) помощ, медицински специалисти съответното лечебно заведение за болнична помощ не може да получи „одобрението“ на Министерския съвет за създаване (чл. 37а, ал. 1 ЗЛЗ), както и разрешението на министъра на здравеопазването за извършване на дейността (чл. 46, ал. 1 ЗЛЗ).

Критерии за достъпност и качество на медицинската помощ законодателят изрично е дефинирал в чл. 59в ЗЗО и в тях не е включено изискване за заплащане на не по-малко благоприятен размер на основното трудово възнаграждение в съответствие с приетото в колективния трудов договор в сектор „Здравеопазване“ основно трудово възнаграждение.

По изложеното намирам разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б ЗЗО за противоконституционна, тъй като е в противоречие с други законови разпоредби и поради това не е годна да регулира обществените отношения. В практиката си Конституционният съд приема, че самó по себе си противоречието между разпоредбите на един закон нарушава принципа на правовата държава (Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Съгласно практиката на Конституционния съд „законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки“, в „противен случай възниква рискът сериозно да се затрудни правоприлагането и изпълнението на закона“ (Решение № 8 от 2022 г. по к.д. № 4/2022 г. и цитираната там практика), обстоятелство, което прилагането на разпоредбата от нейното приемане досега доказва.

По отношение на разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в ЗЗО:

Разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията изрично установява, че условията и редът за здравното осигуряване се определят със закон. Финансирането чрез приходите на Националната здравноосигурителна каса (което значи и чрез задължителните здравноосигурителни вноски) на „осигуряването на медицински персонал“ в посочените в чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ ЗЗО лечебни заведения представлява условие за управление на набраните средства в бюджета на Националната здравноосигурителна каса и за тяхното последващо разходване, което не е установено в закон съгласно изискванията на чл. 52, ал. 2 от Конституцията.

Фактът, че в закон е установено съдържанието на понятията „труднодостъпен район“ и „отдалечен район“ (§ 1, т. 5 и 6 ЗЛЗ) сам по себе си не удовлетворява, според мен, конституционното изискване за установени в закон условията за управление (и разходване) на приходите на Националната здравноосигурителна каса. Оспорената разпоредба изисква създаване на методика, т.е. на начин на отчитане на значимостта на посочените характеристики на лечебните заведения и определяне въз основа на това на размер на плащане за посочената цел, което предпоставя определяне на условията (субектите, на които се извършва това плащане) за разходване на приходите на Националната здравноосигурителна каса въз основа не на закон, а на подзаконов нормативен акт (чл. 4а ЗЗО). Същото е относимо и за лечебните заведения по чл. 45, ал.

2а ЗЗО, защото чл. 45, ал. 2а ЗЗО не установява критерии за класифициране на приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осигуряват достъп до дейностите от пакета, гарантиран от бюджета на Националната здравноосигурителна каса, а възлага това на министъра на здравеопазването с подзаконов нормативен акт. Критериите за определяне на приоритетно многопрофилно лечебно заведение за болнична помощ по смисъла на чл. 45, ал. 2а ЗЗО са условие, при което се разходват приходите на Националната здравноосигурителна каса и съгласно чл. 52, ал. 1 от Конституцията следва, според мен, да бъдат уредени в закон.

Определянето на условията, при които следва да бъдат разходвани приходите на Националната здравноосигурителна каса (което значи и задължителните здравноосигурителни вноски), в подзаконов нормативен акт, независимо от начина на създаване на този акт (чл. 53, ал. 1 ЗЗО), според мен, е в нарушение на чл. 52, ал. 1 от Конституцията.

По изложеното подписвам решението с особено мнение.

Становище на съдия Сашо Пенов

Към решението на Конституционния съд излагам допълнителни съображения:

В мотивите на искането се посочва, че разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ (нова – ДВ, бр. 13 от 2023 г., в сила от 7.02.2023 г.; изм., бр. 106 от 2023 г., в сила от 1.01.2024 г.) от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 3 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Смятам, че разпоредбите не са противоконституционни. При провеждането на здравната политика националният законодател е свободен да установява правила, чрез които да се постигат националните стратегически цели в интерес на обществото.

Основният национален рамков стратегически акт е Националната програма за развитие „БЪЛГАРИЯ 2030“, одобрена с решение в Протокол № 67 от 2.12.2020 г. на Министерския съвет. В национален приоритет 12 „Здраве и спорт“, 12.2.е „Човешки ресурси в системата на здравеопазването“ е предвидено един от основните фокуси на интервенция да бъде насочен към създаване на стимули за работа в страната с цел преодоляване на наличния териториален дисбаланс на медицинските специалисти. Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 3, ал. 2 от Закона за здравето е взело Решение за приемане на Национална здравна стратегия 2030 (ДВ, бр. 37 от 26.04.2024 г.), която се основава върху оценка на здравното състояние и здравните потребности на гражданите, здравно-демографските тенденции и ресурсните възможности на националната система за здравеопазване. В Приоритет 2 „Създаване на здравната система, ориентирана към потребностите на хората“, Политика 2.7 „По-добро планиране и мотивиране на работната сила в сектора на здравеопазването“ е предвидено: „При реализацията на политиката се има предвид, че човешките ресурси са не само най-важният елемент на ресурсите в здравеопазването, но и най-трудният за регулиране и управление.“ И двете стратегии са съобразени с поетите отговорности на държавата, свързани в изпълнение на Целите за устойчиво развитие от Програмата за

устойчиво развитие на ООН и по-конкретно на Цел 3 „Осигуряване на здравословен живот и насърчаване благосъстоянието на всички във всяка възраст.“ Смятам, че именно въз основа на съдържанието на тези стратегически актове следва да се разбира целта на законодателя за приемане на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3в от ЗЗО. Чрез тези стратегически актове се проявява взаимодействието между изпълнителната и законодателната власт, както е предвидено и в чл. 3, ал. 2 от Закона за здравето, при провеждането на здравната политика в Република България.

Относно противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Не намирам противоречие на чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ ЗЗО с чл. 4, ал. 1 от Конституцията и принципа на правовата държава. Въз основа на законността като компонент на принципа на правовата държава условията за финансиране осигуряването на медицински персонал са въведени със закон, като се имат предвид легалните определения за „труднодостъпни и/или отдалечени райони“, съдържащи се в § 1, т. 5 и 6 от ДР на Закона за лечебните заведения. Критерият лечебно заведение, единствено изпълняващо съответната дейност на територията на общината, която територия се определя въз основа на чл. 7, ал. 2 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България, е обективен и зависи от фактическото осъществяване на дейността за определен период. За лечебните заведения за болнична помощ, описани в чл. 55, ал. 2, т. 3в, буква „б“, разпоредбата следва да бъде тълкувана систематично с чл. 45, ал. 2а ЗЗО и с чл. 81, ал. 3 от Закона за здравето, които предвиждат приет от Министерския съвет подзаконов нормативен акт – Наредба за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ. В чл. 45, ал. 2а ЗЗО се предвиждат две кумулативни условия за лечебните заведения – те да са многопрофилни и да осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК, а с наредбата в чл. 1, ал. 2 във връзка с чл. 34 се определят изчерпателно критериите за класифициране на приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК. Наредбата урежда и други елементи на достъпа до медицинска помощ, включително и прилагане на правилата за координация на системите за социална сигурност по смисъла на § 1, т. 22 от допълнителните разпоредби на Закона за здравното осигуряване. Подзаконовият нормативен акт не допълва закона, а съдържанието на разпоредбите му като вторични правила за поведение е въз основа на първична законова разпоредба, за да се улесни нейното прилагане. Конституционният съд е приел в своята практика, че за да бъде спазен принципът на правовата държава, следва да се отчита, че подзаконовият нормативен акт има вторичен характер, в смисъл че се издава въз основа и в изпълнение на закона, както предвижда чл. 114 от Конституцията (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.) и че принципът на правова държава не само изисква, когато естеството на материята налага уредба със закон, това да се извършва единствено от законодателя, но наред с това изисква материята, която не се нуждае от законодателна уредба, да се уреди с подзаконов акт (Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9/2015 г.).

Следователно условията за финансиране осигуряването на медицински персонал в лечебните заведения, обхванати от разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ ЗЗО, са уредени в нормативни юридически актове, издадени от Народното събрание на основание чл. 84, т. 1 и от Министерския съвет на основание чл. 105, ал. 1 и чл. 114 от Конституцията, за провеждане на политики в сектора на здравеопазването. Във връзка с

тези разпоредби при спазване на бюджетната процедура са предвидени и съответните разходи в Закона за бюджета на НЗОК за 2024 г. и в Закона за бюджета на НЗОК за 2025 г. Според чл. 29, ал. 2 ЗЗО проектът на закона за бюджета на НЗОК се приема от Народното събрание едновременно с проектите на закони за държавния бюджет и за бюджета на държавното обществено осигуряване. И трите проектобюджета се внасят от Министерския съвет.

Не са нарушени и изискванията за правна сигурност и предвидимост като компоненти на принципа на правовата държава. Разпоредбите оправомощават – дават правото и задължават органите на НЗОК и Българския лекарски съюз в Националния рамков договор като част от неговото съдържание да се предвиди методика за финансиране осигуряването на медицински персонал и дават възможност на лечебните заведения да предвидят съответствието на организацията на своята дейност с предвиденото в нормативните актове и закона за бюджета на НЗОК за съответната година. Разпоредбите са ясни, като определят точно субектите, за които възникват задължения, и тези, които черпят права, а за тези права е осигурено финансиране с ежегодните бюджети на НЗОК. Налице е и съгласуваност между чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ с чл. 45, ал. 2а ЗЗО, с § 1, т. 5 и 6 от ДР на Закона за лечебните заведения, с чл. 81, ал. 3 от Закона за здравето и с чл. 1, ал. 2 и чл. 34 от Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ.

От друга страна, съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на НЗОК е държавна дейност, свързана с държавната управленска политика на страната. Законът за здравното осигуряване и законът за бюджета на НЗОК съдържат публичноправни разпоредби и правоотношенията във връзка с тази дейност имат публичноправен характер, а въпрос на законодателна преценка е как да се разходват ефективно и ефикасно бюджетните средства за постигане на социално значими цели.

Относно противоречието с чл. 19, ал. 1 и 3 от Конституцията

В искането се твърди противоречие с чл. 19, ал. 1 и 3 от Конституцията. В мотивите на искането не се развиват доводи за противоречие с чл. 19, ал. 3, съдържащ изискването инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани да се закрилят от закона. Не намирам противоречие на чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ ЗЗО с разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията и смятам, че посочената разпоредба на чл. 19, ал. 3 от Конституцията е неприложима, доколкото тя осигурява закрила на инвестиции със собствени средства, а не със средства от публичните финанси, каквито са планираните средства в ежегодните бюджети на НЗОК за финансиране осигуряване на медицински персонал в лечебни заведения, които извършват медицински дейности в отдалечени, труднодостъпни райони или единствени изпълняват съответната дейност в общината, както и в лечебни заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а от ЗЗО.

Както е посочено в решението, Съдът многократно се е произнасял, че правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 от Конституцията нямат абсолютен характер и принципно не изключват държавното регулиране и държавния контрол. Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигането на обществено приоритетни и значими цели, каквито са бюджетното осигуряване на изпълнението на

държавните дейности, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Относно противоречието с чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията

Разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3в, букви „а“ и „б“ от Закона за здравното осигуряване имат пряко отношение към конституционното право на гражданите на здравно осигуряване, закрепено в чл. 52, ал. 1 от Конституцията, а именно, че чрез тях се цели и се осигурява достъпна медицинска помощ (Решение № 32 от 1998 г. по к.д. № 29/1998 г.). Тяхното регулаторно въздействие се обосновава с преодоляването на недостига и неравномерното разпределение на здравните специалисти с цел повишаване на ефективността, достъпността и капацитета на здравната система, както е посочено в т. 5 от цитираната в решението Препоръка на Съвета на Европейския съюз от 8 юли 2025 г. относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България (C/2025/3976), направена в рамките на бюджетната процедура във връзка с чл. 121, параграф 2 и чл. 148, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз и с член 3, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

РЕШЕНИЕ № 11 от 18 ноември 2025 г. по конституционно дело № 8 от 2025 г.[11]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

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 18.11.2025 г. конституционно дело № 8/2025 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

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

Делото е образувано на 27.05.2025 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2

[11] обн. ДВ, бр. 102 от 28.11.2025 г.

и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

Необходимостта от тълкуване на Основния закон е обоснована с наличието на различно процедиране от страна на „Парламента и неговите председатели“ при направено от президента предложение за произвеждане на национален референдум. В искането президентът е изложил разбиране относно съдържанието на конституционната уредба, като е обърнал внимание, че „компетентността на НС да приема решение за произвеждане на национален референдум съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията е изключителна“, а актовете на председателя на парламента не могат да заместват актовете на самия парламент. В този смисъл се поддържа, че преценката за уважаване или отклоняване на предложенията за произвеждане на национален референдум „остава за самия Парламент в пленарния му състав“ и неговият председател не разполага с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на такъв.

С Определение № 3 от 10.06.2025 г. Съдът е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд възможност становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, проф. д-р Емилия Друмева, доц. д-р Христо Паунов и д-р Дилян Начев.

Министерският съвет поддържа, че в случая не е налице неяснота на конституционната уредба, която да налага нейното тълкуване от Конституционния съд, а посредством упражняването на тълкувателното правомощие на Съда се търси оценка на действията на конкретен председател на Народното събрание в една конкретна ситуация. Посочва също, че „разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията са пределно ясни и няма необходимост от тълкуването им“, като „поставеният в тълкувателното искане въпрос е процедурен и мястото му на регламентация е в ПОДНС или в специалния ЗПУГДВМС, а не на конституционно ниво“. По съществото на тълкувателния въпрос е аргументирано, че правомощията на председателя на парламента са насочени „преди всичко към организацията и дейността на Народното събрание“, каквито са функциите му по отношение на „организацията и ръководството на парламента, подготовката на дневния ред, спазване на вътрешните правила и процедура“. Във връзка с това се заявява, че „недопустимостта на искане до Народното събрание е процедурен въпрос, поради което не може да се приеме, че действията на председателя на НС излизат извън конституционните му правомощия“. В обобщение Министерският съвет смята, че искането за постановяване на тълкувателно решение следва да бъде отклонено, а „алтернативно“ на поставения тълкувателен въпрос да се отговори, че в хипотезите на нередовност и недопустимост на предложение за произвеждане на национален референдум председателят на Народното събрание има правомощието да остави предложението без разглеждане, освен ако друго не е предвидено в закон или в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

В правното си мнение проф. д-р Емилия Друмева обръща внимание, че председателят на парламента не е „самостоятелен държавен орган с установена функция и собствени правомощия в рамките на разделените власти“, а се явява „орган на парламента (Народното събрание), необходим за комплексното функциониране на институцията“. В този смисъл неговите правомощия „не могат да изменят естеството на длъжността, че титулярят й представлява, а не замества Народното събрание като висш държавен орган“. В заключение проф. д-р Друмева е категорична, че „едноличното заявление, дори облечено писмено като разпореждане“ на председателя на парламента, „когато прегражда изпълнението на конституционно предвидена компетентност на Народното събрание, влиза в противоречие с принципите на държавната организация, създавана като главен компонент на всеки конституционен ред с цел спазването на основните права и свободи“.

Доц. д-р Христо Паунов поддържа, че „Народното събрание като носител на законодателната власт съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията е единственият орган, който може да взема окончателни решения за произвеждане на национални референдуми“, докато председателят на парламента „изпълнява функции на организатор и координатор на парламентарната работа, но не притежава самостоятелни правомощия за вземане на решения от името на Народното събрание или за преценка на допустимостта на предложения, внесени от овластени субекти“. Обръща внимание, че „парламентарната автономия не може да се упражнява по начин, който нарушава конституционните права на други органи или ограничава механизмите на пряката демокрация“. В заключение доц. д-р Паунов заявява, че председателят на Народното събрание не разполага с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон.

Д-р Дилян Начев подчертава, че председателят на Народното събрание разполага със самостоятелни правомощия, изрично предвидени в Конституцията и законите, „но със сигурност председателят не притежава правомощия, които не са изрично предвидени, нито такива, които са част от компетентността на друг конституционно предвиден орган“, както и не може да му ги изземва, включително с неговото „изрично или мълчаливо съгласие“. Категоричен е, че правомощието да се преценяват изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, „принадлежи единствено на самото Народно събрание […], като волята му не може нито да се предполага, нито да се изразява еднолично от неговия председател“.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, както и в представените становища и правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

Както Съдът вече е имал възможност да подчертае в определението си за допускане за разглеждане на искането за даване на задължително тълкуване на Основния закон, ангажирането на компетентността му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията произтича от наличие на конституционен проблем, отнасящ се до разграничаване на правомощията на парламента и на неговия председател при внесено от оправомощен субект предложение за произвеждане на национален референдум. От тази гледна точка отговорът на тълкувателния въпрос е свързан с изследване на конституционните

правомощия на самото Народно събрание, както и на конституционния статус на председателя му.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Основния закон прогласява като основополагащ конституционен принцип, че „България е република с парламентарно управление“. Като общонационално представително учреждение парламентът не само е център на политическия живот, но и чрез законодателната си дейност определя насоките на общественото развитие и поведението на правните субекти, както и основните положения, съобразно които функционират другите власти. Както е подчертано в Решение № 6 от 2012 г. по к.д. № 3/2012 г., „като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента. Той е национален представителен орган, който чрез осъществяването на законодателната власт и чрез формирането и контрола на правителството, заема основно място в конституционната система. Правомощията, които Основният закон му предоставя, водят до същия извод. Република България се управлява според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и очевидно титулярят на законодателната власт ще има особено положение в системата на държавните органи“. Уредените в чл. 84 и 85 от Конституцията правомощия на Народното събрание очертават неговата изключителна компетентност в управлението на държавата, като Основният закон не предвижда и не допуска което и да е от тези правомощия да бъде делегирано или преотстъпвано другиму. В този смисъл в Решение № 4 от 2023 г. по к.д. № 3/2021 г. е подчертано, че „законодателните правомощия на парламента не могат да бъдат делегирани на други държавни органи“.

Според Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. „Народното събрание е висшият държавен орган, в чиято компетентност Конституцията е възложила осъществяването на най-важните държавни функции. За тяхното осъществяване му е предоставил широка компетентност, очертана в различни конституционни разпоредби, една от които е тази за приемане на решение за произвеждане на национален референдум – чл. 84, т. 5“. Чрез това правомощие на парламента се осъществява произтичащата от чл. 1, ал. 2 от Конституцията възможност суверенът да участва непосредствено в осъществяването на държавната власт чрез произвеждане на референдуми (чл. 10 от Конституцията). В Решение № 9 от 2016 г. Конституционният съд също така е подчертал, че според Основния закон решението за произвеждане на национален референдум се взема „само и единствено от Народното събрание“. Съдът е обърнал внимание на необходимостта предложението за произвеждане на национален референдум да бъде подложено на „преценка на Народното събрание“, тъй като „решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията като акт на своеобразен предварителен контрол следва да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което да може да бъде изпълнено от Народното събрание“. Във връзка с това е посочено, че „правомощието на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум е пряко обвързано с останалите му конституционно уредени правомощия. В този смисъл въпросите, предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива, чието решаване е от компетентност на Народното събрание. Този извод следва и от възможните правни последици, възникващи в резултат на дадения на референдума вот от гражданите […]. Очевидно е, че след като поначало националният референдум е с решаващ характер, той не би могъл да изпълни своето предназначение и вотът на гражданите да бъде зачетен,

като произведе предвидения правен ефект, ако въпросът (или въпросите), предмет на референдума, се окажат в компетенциите на друга институция или дори на друга власт“.

За разлика от парламента като общонационално представително учреждение и основен държавен орган с уредени на конституционно равнище изключителни властнически правомощия, неговият председател не представлява самостоятелен държавен орган в рамките на разделените власти, макар и да разполага с някои собствени правомощия, уредени в Основния закон. Още в Решение № 16 от 1992 г. по к.д. № 25/1992 г. Съдът е имал възможност да обърне внимание, че „председателят на Народното събрание не е самостоятелен орган на власт в традиционния смисъл на това понятие, макар известни властнически правомощия да са му дадени (чл. 77, ал. 1, т. 4), а други да са предвидени като възможности в изключителни ситуации (чл. 97, ал. 4). Типичното, основното в правомощията на председателя на Народното събрание е това, че те са насочени преди всичко към организацията и дейността на Народното събрание. Такива са функциите му по отношение на организацията и ръководството на парламента, подготовката на дневния ред, спазването на вътрешните правила и процедура. Специфични са и представителните му функции. Когато осъществява такива, например във външнополитическите отношения, той може да изказва виждания и становища, но ако действията му ангажират Народното събрание с поемането на определени задължения, той трябва да бъде специално упълномощен за това или впоследствие тези негови действия трябва да бъдат одобрени от Народното събрание. Във всички случаи представителните му функции се осъществяват в рамките на правомощията (както по продължителност, така и по съдържание), дадени му от Народното събрание“. Посочено е, че според волята на конституционния законодател, обективирана в стенограмата от заседанието на Великото народно събрание при обсъждане и приемане на чл. 77 от Конституцията, „председателят на Народното събрание отговаря на правната фигура на пръв между равни (Primus inter pares). Оттук и изводът, че към него не следва да се предявяват повече изисквания извън онези, които се предвиждат за всеки народен представител“. Това разбиране относно конституционната роля на председателя на парламента е потвърдено в Решение № 16 от 2018 г. по к.д. № 4/2018 г., според което „председателят и заместник-председателите на НС не са държавни органи от категорията на обхванатите от установената конституционна система, а вътрешни органи на парламента – държавният орган е самото общонационално представително учреждение“.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от установеното разбиране, според което председателят на Народното събрание не е самостоятелен държавен орган в рамките на разделените власти, а е орган на самия парламент и уредените на конституционно равнище негови правомощия с представителен, организационен, ръководен и удостоверителен характер са производни от компетентността на парламента и като такива са насочени да обезпечат функционирането му. От тази гледна точка Основният закон по правило не допуска председателят на Народното събрание да замества самото общонационално представително учреждение, издавайки еднолични актове по въпроси, които Конституцията е запазила като компетентност единствено на парламента (доколкото от това правило има изключения, те имат изрична конституционна уредба – такова е предвиденото в чл. 70 от Конституцията правомощие на председателя на парламента да дава разрешение за задържане и възбуждане на наказателно преследване срещу народен представител, когато Народното събрание не заседава).

Изложеното се отнася изцяло и до правомощието на парламента по чл. 84, т. 5 от Конституцията да взема решение за произвеждане на национален референдум, направено от оправомощен за това субект по чл. 10, ал. 1 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Законовата уредба отразява посоченото относно конституционната недопустимост произнасяне по предложение за произвеждане на национален референдум да се прави от субект, различен от Народното събрание. Така според чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС именно парламентът е органът, който „приема решение за произвеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права и не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4“, докато на неговия председател разпоредбата на ал. 3 възлага единствено да „организира създаването и воденето на публичен регистър, в който се вписват предложенията за произвеждане на национален референдум и инициативните комитети по ал. 1, т. 5, по ал. 2 и по чл. 11, ал. 2“, както и да дава указания за отстраняване на нередовности в подписката, внесена от инициативен комитет (чл. 13, ал. 4).

Изключителното правомощие на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум по естеството си предполага и изключителната негова компетентност да преценява всички предвидени в закона изисквания относно допустимостта на произвеждане на такъв референдум, каквито са въпросите, които могат да се разрешават чрез национален референдум (чл. 9, ал. 2 ЗПУГДВМС), когато парламентът е сезиран от оправомощените за това субекти (чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС). Тази преценка, за разлика от предвидената в чл. 13, ал. 4 ЗПУГДВМС проверка на редовността на подписка за произвеждане на национален референдум, е въпрос не просто на процедура, а на конституционна компетентност. Да се приеме обратното, като се допусне тези изисквания да се преценяват еднолично от председателя на Народното събрание, би означавало да се легализира едно противоконституционно препятстване на възможността парламентът автономно да реши въпрос от своята собствена конституционна компетентност, като в резултат се осуети прякото осъществяване на държавната власт от суверена като изрично предвидена в Основния закон възможност, задължаваща законодателя да създаде законова уредба, която да я обезпечи (чл. 42, ал. 2 от Конституцията). Така би се нарушил и конституционният принцип, съобразно който никоя личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и 3 от Конституцията). Според Основния закон народът е единствен източник на държавната власт („цялата власт произтича от народа“), като тази власт се осъществява от него непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи. Следователно никой народен представител и в частност председателят на Народното събрание не разполага с право еднолично да осъществява власт и да решава въпроси, които Основният закон е възложил единствено на колективния орган, излъчен от избирателите и осъществяващ властта от тяхно име.

Съдът обръща внимание, че за разлика от актовете на Народното събрание, които подлежат на контрол за конституционност (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), едноличните актове на неговия председател са изключени от този контрол, което беше отчетено и в определението по допускане на искането по настоящото производство. По тази причина издаването на едноличен акт на председателя на парламента, с който по същество се преграждa упражняването на изключителната конституционна

компетентност на общонационалното представително учреждение, е нетърпимо от гледна точка на Основния закон, защото на практика заобикаля установения ред за контрол върху актовете на Народното събрание. В резултат на това се осуетява възможността за проверка относно съответствието с принципите и нормите на Конституцията, а това рискува да постави под съмнение и дори да лиши от съдържание нейното върховенство при упражняване на държавната власт.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че председателят на Народното събрание не е компетентен да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон, тъй като по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията тази компетентност принадлежи единствено на парламента.

Предвид горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Председателят на Народното събрание няма правомощие да преценява уредените в закон изисквания, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон.

Това правомощие по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията принадлежи единствено на Народното събрание.

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков

Представям това особено мнение, тъй като не споделям изводите, че председателят на Народното събрание няма правомощие да преценява уредените в закон изисквания, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, и да отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон, и че това правомощие по силата на чл. 84, т. 5 от Конституцията принадлежи единствено на Народното събрание.

Въпросът, който е повдигнат от президента и е приет за разглеждане с определението от 10.06.2025 г., е различен. Той е по искане за тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон? Така поставеният въпрос засяга само конституционните правомощия на председателя на Народното събрание, но не и правомощията му да преценява уредените в закон изисквания, които произтичат от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Вън от всякакво съмнение е, че произтичащите от Конституцията правомощия на председателя на Народното събрание са различни от тези, уредени в посочените нормативните актове от по-ниска степен.

Конституционните разпоредби, чието тълкуване се иска във връзка с поставения въпрос, са ясни и недвусмислени. Те не оставят място за съмнение относно правния статус на Народното събрание и неговия председател, най-малкото защото отношенията между Народното събрание и този негов орган са предмет на уредба в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Конституцията урежда само правомощията на председателя, които обезпечават функционирането на Народното събрание като държавен орган, осъществяващ законодателната власт.

Член 84, т. 5 от Конституцията установява изключителното правомощие на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум. Без такова решение национален референдум не може да бъде произведен. От тази разпоредба обаче не следва, че единствено Народното събрание в пленарния си състав може да преценява не само основателността, но също и редовността и допустимостта на исканията за произвеждане на национален референдум.

Редовността и допустимостта на отправено искане са предпоставки то да бъде разгледано по същество. Това обяснява съществуващата практика ръководителят на сезирания орган или докладчикът по делото да преценява съответствието на отправеното искане с изискванията за редовност и допустимост, преди органът да се произнесе по съществото на искането. Съотношението между редовността и допустимостта на искането обаче не е така еднозначно. Възможно е отстраняването на нередовности да се явява предпоставка за преценяване на допустимостта на отправеното искане (например когато искането няма необходимото съдържание) и затова преценката за редовност да предшества преценката за допустимост на искането. Но също така е възможно и обратното – недопустимостта на искането да прави безпредметни указанията за отстраняване на съществуваща нередовност и затова преценката за допустимост да предшества преценката за редовност на искането. Това показва, че е невъзможно да бъде изведено общо правило, което да раздели и подреди във времето правомощията за преценка на редовността от тези за преценка на допустимостта на искането.

Както е посочено и в особеното ми мнение по допустимостта на искането, няма конституционно установен орган, освен самото Народно събрание, който може да контролира преценката на председателя за допустимостта и редовността на постъпило предложение и да отмени или преодолее неговия отрицателен акт, като наложи разглеждането на отклоненото предложение. Затова в правомощията на Конституционния съд е да провери конституционосъобразността на изричния или мълчалив отказ на Народното събрание да разгледа по същество искане за произвеждането на национален референдум по съображения за неговата недопустимост, а не акта на председателя на парламента, който не обвързва Народното събрание, както е посочено по-горе.

Становище на съдия Соня Янкулова

Макар да съм съгласна с диспозитива и със значителна част от мотивите на постановеното решение, считам, че вместо да постановява решение по съществото на това дело, Конституционният съд трябваше да отклони искането като недопустимо, тъй

като разпоредбите, на които се иска тълкуване във връзка с поставения въпрос – чл. 77, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията – са ясни и недвусмислени. Мотивите на настоящото решение доказват, че и конституционните разпоредби, и досегашната практика на Конституционния съд не оставят място за неяснота или за съмнение относно правния статус и правомощията на председателя на Народното събрание при конкретно посочените обстоятелства и без да е необходимо да се упражнява тълкувателното правомощие на Конституционния съд по настоящото дело.

Разпоредбите, чието тълкуване Съдът допусна, имат само един възможен прочит и дават еднозначен отговор на поставения въпрос. Както посочих и в особеното си мнение по допустимостта на искането, искането, с което Съдът е сезиран, не е за изясняване на точния смисъл на конкретни конституционни разпоредби, а чрез него се търси оценка на конкретно поведение на председател на Народното събрание. Последният абзац в мотивите на решението представлява, според мен, именно такава оценка и илюстрира ненужността на упражняването на тълкувателната компетентност на Конституционния съд по допуснатото искане.

Становище на съдия Атанас Семов

Представям това становище, тъй като смятам за необходимо да потвърдя[12] като напълно актуални и валидни и допълня някои съображения относно непосредственото осъществяване на държавната власт от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) и уреждащия го Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (обн. ДВ, бр. 44 от 12.06.2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г., ЗПУГ), като поддържам някои резерви както относно разбирането, така и относно съобразеността с Конституцията на някои от разпоредбите на този закон.

I. Относно народния суверенитет

Разпоредбите на чл. 1 от Конституцията (КРБ) следва да бъдат разглеждани във взаимовръзка и в светлината на изградения демократичен политически режим.

Първата разпоредба (ал. 1) определя фòрмата на държавата: република с парламентарно управление. Нюансите по отношение на разбирането за „парламентарна република" са известни и не са определящи за разглежданата проблематика.

Втората разпоредба (ал. 2, изр. първо) прогласява принципа на народния суверенитет: цялата власт произтича от народа.

Третата разпоредба (ал. 2, изр. второ) доразвива принципа на суверенитета по относително специфичен за Република България начин. Тя предвижда **две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт** (а *именно начинът на осъществяване на държавната власт е определящ за ефективното осъществяване на народния суверенитет*): непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез", не от, предвидените в Конституцията органи, несъмнено на първо

[12] След като бяха изложени и в моето становище по Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023.

място – националното представително учреждение, Народното събрание). Поради това дори да е безспорно, че народното представителство (в НС) е легитимно да изразява волята на (да представлява) суверена, не смятам, че може да се отстоява нито разбиране, че то/той е суверенът, нито че осъществяването на властта от представителите на суверена може да се разглежда като каквото и да било „непосредствено осъществяване" от суверена.

Четвъртата разпоредба (ал. 3) може да се разглежда като конституционна гаранция за народния суверенитет. Според мен разпоредбите на ал. 2 и ал. 3 прогласяват и гарантират действително народовластие, с което ясно изразяват въплътената в Конституцията от 1991 г. воля за пълно прекратяване/ликвидиране на политическия модел на съществувалата преди това тоталитарна държава[13].

Българският конституционен модел не достига до познато в други европейски държави (напр. Швейцария) ефективно постоянно народовластие чрез провеждане на множество референдуми по много широк кръг управленски въпроси. Той обаче съдържа **правно основание за ефективно пряко осъществяване на властта от народа.** Степента на интензивност на прякото упражняване на властта от народа зависи единствено от инициативността на субектите, които имат право да предизвикат произвеждане на референдум (сред които естествено, ако не и на първо място, са гражданите). Позволявам си да смятам обаче **референдумната демокрация за най-висша/чиста форма на демокрация**, макар това да не е възприето в някои несъмнено демократични държави (напр. Федерална република Германия). „Единната и неделима учредителна власт на нацията обгръща в себе си основанията на всички други „власти" и на всякакви възможни „разделения на властите". По такъв начин самото разделение на властите, което се явява основен организационен принцип на модерната държавност, не е нищо друго, освен изява in pluralis на тази единна и неделима учредителна власт. /…/Нацията може да упражнява своята учредителна власт по различен начин, тъй като не съставлява организиран в някаква завършена форма субект на политическо решение: **„по какъвто и начин нацията да желае нещо, достатъчно е, че тя го желае"**. При това учредителната власт на нацията не се изчерпва в резултата на нейното еднократно упражняване"[14]. Това разбиране не е несъвместимо с разбирането за „самоограничаване" на суверена в рамките на Конституцията – но и не позволява неговото абсолютизиране.

II. Относно прякото осъществяване на държавната власт от суверена

1. Смятам за несъмнено, че както езиковото, така и телеологичното тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, първо и второ изречение налагат разбиране за смислова и регулаторна свързаност. Местоимението „тя" във второто изречение несъмнено се отнася за „цялата държавна власт" (без да е възможно каквото и да било отделяне/пренебрегване на прилагателното „цялата"), както „него" несъмнено се отнася

[13] Аналогично напр. Конституцията на ФРГ е единствената в света, която прогласява достойнството на човека в своята първа разпоредба – като елемент от прогласяването на принципно различните начала на новия конституционен ред в изначално отричане на предходния. И тази отразена в чл. 1 от Основния закон воля на германския народ, прочетена именно в исторически контекст!, бе установена и зачетена и от Съда на ЕС като израз на „националната конституционна идентичност" на Германия (CJCE, *Omega*, C-36/02).

[14] Георги Близнашки, *Върху историята и теорията на учредителната власт",* „Юридически свят", бр. 1/2021, стр. 37, спец. стр. 39-40.

единствено и само за „народа" и то именно в смисъла му на суверен (от когото „произтича" и който „осъществява" цялата държавна власт – непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи, на практика и от непредвидени в нея, но създадени на основата на изградения в нея властови механизъм органи). Принципът на народовластие, осъществявано пряко или представително, закрепен във второто изречение на ал. 2, е невъзможен без смисловата основа на първото изречение (определящо кой и какво „осъществява").

Несъмнено трябва да се отчита, че предвиденото непосредствено осъществяване на държавната власт от народа не е характерно за голяма част от европейските конституции[15], но и че в никакъв случай не е и уникално. Повечето европейски конституции не съдържат такава разпоредба, но подобни има във Френската конституция („Принципът на републиката е: управление на народа, от народа и за народа" – чл. 2, ал. 5; „Националният суверенитет принадлежи на народа и се упражнява от неговите представители и чрез референдум" – чл. 3, ал. 1), в Италианската конституция („Суверенитетът принадлежи на народа и се упражнява от народа във формите и границите, определи от Конституцията" – чл. 1), в Хърватската конституция („Народът осъществява властта чрез избиране на представители и чрез пряко приемане на решения", direct decision-making – чл. 1) и др.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ е специфична и може да се разглежда като *елемент от българската конституционна идентичност*[16]. Но тя е факт – и нейното пренебрегване, още повече нарушаване, по каквито и да било съображения, е несъвместимо с всяка идея за върховенство на Конституцията. В този смисъл именно принципът на правовата държава, въплътен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и в частност едното негово измерение – принципът на правна сигурност – не търпи произволно ограничаване на предметния обхват или регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

В изпълнение на основополагащия за демократичната държавност принцип на народния суверенитет в тази разпоредба е въплътено разбирането, че суверенът (народът) може да се произнася относно (и то **именно в смисъл на „да решава"**, не просто да изразява мнение, с оглед на което после друг – бил той и парламентът – да решава) конкретни управленски въпроси (по отношение на „националните референдуми" чл. 9, ал. 1 от ЗПУГ въвежда уточнението „по въпроси с национално значение"[17]). В Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023 се потвърждава еднозначно: „конституционният законодател е установил **две основни форми** на осъществяване на държавната власт **с равностоен конституционен ранг** – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на

[15] В Австрия, Белгия, в голяма степен Германия, Испания, Унгария и др. възможност за провеждане на национални референдуми или не е предвидена, или е ограничена от преценката на парламента и/или друг държавен орган. В тези държави не е предвидена възможност определен брой граждани чрез подписка да наложат свикване на референдум – но е предвидена възможност гражданите, чрез събиране на определен брой подписи, да задължат съответния държавен орган (парламента, в някои случаи държавния глава), да се произнесат.

[16] Виж Атанас Семов, *Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз*, Изд. на БАН „Проф. Марин Дринов", С., 2021.

[17] На второто ограничително уточнение „въпроси от компетентността на НС" ще се спра нататък.

правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция.”

2. Прогласеното в чл. 1, ал. 2, изр. второ изначално правомощие на суверена сам и непосредствено да осъществява цялата държавна власт **естествено включва и гарантирана възможност той сам да предизвика свое произнасяне** по управленски въпроси – чрез съответната форма на осъществяване на властта, по „въпроси с национално значение” – чрез национален референдум. Затова напълно споделям и изразеното в цитираното решение на КС от 2024 г. разбиране за „равностойност“ („равностоен конституционен ранг“) на двете форми на осъществяване на държавната власт – пряко и представително – както и че те „взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава“, тъй като се „основават на върховенството на правото“.

Поради изложеното смятам обаче за напълно **несъвместимо с духа на Конституцията всяко разбиране за референдума като „вид допитване до народа“, извадено от същностния му смисъл на „решаване от народа”** и натоварено (вкл. езиково) с разбиране за ограничена социологическа, евентуално политико-консултативна, функция. Референдумът е именно инструмент на пряко народовластие. Вярно е, че чл. 42, ал. 1 от КРБ използва израза „допитвания до народа“, но именно в същия смисъл, като израза в ал. 2 „референдуми“ – а двете заедно в смисъла на чл. 1 „осъществява пряко държавна власт”. Възможната роля на допитване (консултиране) на някои референдуми, които не са получили достатъчно широка представителност (достатъчно голям брой участвали в него граждани), не само не лишава произнасянето на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани от незаобиколима политическа значимост, но и по никакъв начин не предполага всеки референдум да се възприема като „консултация”. Самият закон, който урежда произвеждането на референдуми (ЗПУГ), е озаглавен „за пряко участие на гражданите“ – не за „допитване“ или друго в този смисъл. Неговата ал. 1 ясно определя, че законът „урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите** на Република България **при осъществяване на държавната и местната власт“ –** не просто „участие“, а *участие в „осъществяването”* на държавната власт.

Затова смятам, че е наложително разбирането за всеки референдум като **начин „за пряко решаване от гражданите”.** При достатъчна представителност, с всеки референдум суверенът приема управленско решение. Именно това разбиране според мен е отразено и в разпоредбата на ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ: „**Решението**, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание”.

3. Дори да може да се спори относно ролята на разпоредбата на чл. 23 от ЗПУГ18 като гарант за широко представителство на суверена при взимането на управленски решения чрез национален референдум – с оглед неотклонно спадащата избирателна активност в парламентарни избори – очевидно ми се струва, че по този начин легитимността на такъв референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност (брой участвали избиратели) Народно

[18] **Чл. 23.** (1) Предложението, предмет на референдума, е прието, ако в гласуването са **участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание** и ако с "да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели.

събрание. Когато суверенът с мнозинство се произнесе на национален референдум при „участие" на поне такъв брой избиратели, какъвто са участвалите в последните към момента парламентарни избори, той взима решение.

С произнасянето на суверена по този начин (и още от деня на обнародването на „решението, прието чрез национален референдум" в ДВ – чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗПУГ) е налице прието решение. Затова и неговата правна сила е обвързваща и за самото НС. Народното събрание приема акт, **само** „когато това е необходимо за изпълнение на решението" (чл. 9, ал. 6, изр. второ от ЗПУГ). Очевидно е и разбирането, че е **напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента**. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

4. Политическото значение на резултата от произведен национален референдум също е отразено ясно в закона. Дори когато в такъв референдум „са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание", ако техният брой представлява „повече от 20 на сто от гражданите с избирателни права", можем да приемем, че е налице относително представителен референдум. И произнасянето на мнозинството от участвалите (гласувалите) в него задължава Народното събрание да разгледа подкрепеното от мнозинството от участвалите „предложение" (и то без забавяне – арг. от чл. 23, ал. 3 във вр. с чл. 52 от ЗПУГ). В този смисъл произнасянето на част от суверена в такъв референдум не е годно да произведе управленско решение с правни последици и може да се разглежда като консултиране, допитване в тесен смисъл, а самият референдум – като „консултативен": очертаващ желаното (не от мнозинствена, но и не от пренебрежимо малка част от народа – 20 % от всички избиратели, които в някои случаи може да се окажат повече от всички, които са гласували на последните парламентарни избори…) съдържание на бъдещ правнозадължителен акт на парламента. Но точно толкова вярно е и обратното: когато в един референдум са участвали значителна част от избирателите (според Закона поне колкото в последните парламентарни избори), произнасянето на мнозинството от тях представлява не израз на виждане, а управленско решение, с което са безусловно длъжни да се съобразят всички държавни органи (и именно такова разбиране е въплътено в ЗПУГ).

Несъмнено е: правно валидните актове на парламента са задължителни за гражданите. Както и обратното: решенията на широко представителен национален референдум са задължителни за всички държавни органи, вкл. (ако не и на първо място) за парламента. В този смисъл – и с оглед относително ниската електорална представителност на политическите партии/коалиции – всеки, дори „консултативен", а несъмнено „задължителният", референдум представлява и **изключително важен за същинската демокрация инструмент за определяне или коригиране на политическите решения** (в частност в парламента). „В най-ново време парламентарната форма на управление не е нищо друго, освен конституционна организация на борбата на

политическите партии за овладяване и осъществяване на публичната власт”[19]. Затова според мен пълноценната демокрация изисква наличието и на такъв ефективен коректив.

5. Смятам за правилно разбирането, че в духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум20. Смисълът на представителната демокрация е не в това относително малък брой представители на суверена да решават най-важните въпроси, а в оперативната способност на относително малък брой представители на суверена да решават бързо и ефективно множеството текущи управленски въпроси, респ. още по-малък брой „изпълнители”, избрани легитимно от представителите на народа, да решават текущите въпроси на управлението в органите на централната изпълнителната власт (Министерския съвет). „Осъществяването непосредствено от народа” на „цялата държавна власт” може да бъде ефективно именно ако е съсредоточено към най-важните въпроси, по които е необходима висока степен на съгласие и произтичащите от него демократична легитимност и стабилност на взетото решение.

Прякото участие на гражданите в управлението е един от основните начини за намаляване на недоверието към политическото и за осигуряване на подкрепа и повишаване на тяхната отговорност за приеманите управленски решения[21]. Убедено смятам, че **значителното ограничаване в ЗПУГ на кръга на въпросите**, които може да бъдат решавани с референдум, и още повече на възможностите определен брой граждани да предизвикат провеждането на референдум по такъв въпрос, **има силно негативно влияние не само върху доверието** на обществото към политическия процес, но и върху авторитета на държавното управление и по-общо за осъществяването на държавната власт в цялост.

---

[19] Георги Близнашки, цит. съч., стр. 53.

[20] В този смисъл **смятам за голяма политическа грешка непроизвеждането на референдуми по особено фундаментални за развитието на държавата и обществото въпроси, като напр. за присъединяването към ЕС или към НАТО**. Митът за „поемане на отговорност” от политическото представителство в парламента по-скоро прикри истината за нежеланието или неспособността на политическия елит в съответния момент да представи пред своя народ както цялата картина относно едно такова решение, така и убедителни аргументи в негова полза. Впрочем същата неспособност, но в случая по-скоро прикриваща нежелание, наблюдаваме и по отношение на обществения разговор по конкретния въпрос за въвеждането на еврото – както в предишните години (и особено в периода на направеното почти без никаква публичност заявление за присъединяване на държавата към механизма ERM-II), така и в последните месеци. **Подобен подход подхранва както недоверието, така и страховете на гражданите и девалвира дори правилни и полезни за обществено развитие политически решения.**

[21] Видно от стенограмата от заседанието на НС, в което е приет ЗПУГ, народните представители изразяват ясно разбиране в същия смисъл:

„…Такъв закон е едно от основните средства за повишаване на доверието в политиката и отговорността на гражданите. Той е и условие за контрол в условията на свободен мандат, с който ние разполагаме. Защото никой от депутатите не може да бъде отзован, но народните представители трябва да знаят, че техните решения могат да бъдат проверявани от гражданите. Това именно е начин те да се придържат към заявената от тях политика.

Ние си даваме сметка, че референдумите потенциално са едно много силно средство в ръцете на опозицията и за всяка една управляваща партия или коалиция е много трудно да се заеме с решаването на този въпрос. Защото в редица случаи, световната практика го показва, референдумът е начин обществото да реагира по определени решения на управляващите, с които то не е съгласно.

Мисля, че също не трябва да подценяваме ролята на референдума и за това управляващите и които и да са политически сили да направят обществено значими въпросите, с които се занимават, и да затвърдят своите решения чрез най-представителната форма на тяхното пряко потвърждаване от гражданите.”

В този смисъл смятам, че според чл. 1 от нейния основен закон Република България може да се разглежда като *република с парламентарно управление в условията на пряка и представителна демокрация*. Между разпоредбите на първата и на втората алинея на чл. 1 не може и не бива да се прокарва разграничение, още по-малко противопоставяне. **Възможността за пряко осъществяване на държавната власт не противоречи на представителното осъществяване чрез парламентарното управление.**

6. Имам резерви към разбирането, че „пряко осъществяване на държавната власт от суверена“ се осъществява и чрез „избори“: изборите (когато са демократични) са механизъм именно за представително осъществяване на държавната власт – като „една от двете основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг”.

Посочените до тук разпоредби от ЗПУГ разглеждам именно като приложение на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията и, което е по-съществено, ясно изражение на разбирането на законодателя за нейния дух и нейните принципи. Към други разпоредби от ЗПУГ обаче имам резерви, които излагам нататък.

В обобщение изразявам виждане, че е необходимо КС винаги недвусмислено да потвърждава въплътеното в Конституцията разбиране за народния суверенитет и за ролята на референдума като една от основните форми за неговото демократично осъществяване.

III. Относно правомощията на Народното събрание по отношение на внесено предложение за произвеждане на национален референдум

Конституцията предоставя право да участват в допитвания до народа на българските граждани (които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода – чл. 42 ал. 1). Народното събрание е компетентно да определя със закон организацията и реда за произвеждане на референдуми (чл. 42, ал. 2)[22] и е изпълнило това свое конституционно задължение с приемането на действащия ЗПУГ. За уплътняване на регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ и в изпълнение на предвиденото в чл. 42, ал. 2 от КРБ конституционно задължение, законодателят е приел закон, който необходимо урежда реда за осъществяването на това основно право на суверена[23]. Решения за произвеждане на национален референдум е компетентно да приема единствено Народното събрание (чл. 84, т. 4). Неговата компетентност обаче според мен е рамкирана от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ, която въплъщава заложения в чл. 1, ал. 2 от КРБ принцип на народния суверенитет.

1. Конституцията не определя изрично кой може да поиска/предизвика непосредствено осъществяване на държавната власт от народа (т.е. произвеждане на референдум). Законът (в чл. 10, ал. 1) уточнява, че „предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от не по-малко от

[22] Оставям настрана въпроса имат ли правно значение и какво различията в употребените в Конституцията изрази („допитвания до народа” в ал. 1 и „референдуми” в ал 2) и разликите между изчерпателно предвидените в ЗПУГ „форми за пряко участие” (на гражданите, при това „при” осъществяване на държавната, а и на „местната” власт)…

[23] Намирам за спорно доколко изобщо може да се говори за конституционно допустимо определяне в закон на „условия“ за осъществяването на народния суверенитет.

една пета от народните представители; Президента на Републиката24; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права". Намирам за спорно посочването на последно място на гражданите (като част именно от суверена – за разлика от всички други субекти). Независимо от това тази разпоредба ясно урежда възможност суверенът, именно чрез само част от съставляващите го граждани, да може да поиска („предложи") прилагане на механизма за пряко осъществяване от него на властта.

Без очевидно да произтича от Конституцията, Законът закрепва два вида гражданска инициатива за референдум, които условно ще определя като „тясна" и „широка". В случая на „тясна инициатива" – предложение от поне 200 000 граждани с избирателни права[25] – Народното събрание е длъжно „да обсъди" предложението[26] за произвеждане на референдум по даден въпрос, ако „подписката", чрез която се прави това предложение[27], отговаря на законовите изисквания (чл. 13, ал. 3), които не включват предварителна преценка дали предложението е съобразено с ограниченията, предвидени в чл. 9 (или произтичащи от самата Конституция). Смятам за несъмнено, че в този случай „обсъждането" е относително свободно и може да включва преценка за целесъобразността на произвеждането на референдум с предлагания с подписката въпрос, респ. че Народното събрание може и по съображения за неуместност, ненавременност или друга целесъобразност да вземе решение, с което „мотивирано отхвърля предложението" (чл. 13, ал. 7). То може и да вземе решение за произвеждане на референдум, като „редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност" (чл. 13, ал. 6). **В този смисъл в случай на тясна гражданска инициатива Народното събрание е напълно свободно в преценката си** дали да удовлетвори или да отхвърли (мотивирано) искането за произвеждане на национален референдум.

В случай обаче на „широка инициатива" – предложение от поне 400 000 граждани с избирателни права – **свободата на преценка на НС е изрично ограничена** от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ: „Народното събрание **приема решение** за произвеждане на национален референдум, **когато това е поискано** от инициативен

---

[24] Намирам повод да подчертая, че **изписването на „президента"/„президента на Република България" с малка буква е не просто нелепо, а напълно несъвместимо със самата идея за значението на основните държавни органи и конституционния им статус.** Същото се отнася и за изписването на „министър" или на „главния прокурор". Абсурдно е с главна буква да се изписва наименованието на коя да е държавна агенция, но не и на посочените централни държавни органи или на „обмудсмана". Настоятелно приканвам Института по български език към БАН спешно да измени своята практика в изпълнение на своята кодифицираща компетентност.

Добавям и че смятам за кощунствено с малка буква да се изписват също свети за българската национална психология думи като „Отечество".

[25] Впрочем законът не уточнява дали правото на инициатива е предоставено само на български граждани, респ. с какви „избирателни права" – очевидно става дума за активно избирателно право, но дали само за парламентарни избори (в които нямат право на глас лица, които не са български граждани) или за всякакви избори (което включва и гражданите на ЕС, които при определени условия имат право – при това както активно, така и пасивно – да участват в местни избори, както и в избори за Европейски парламент).

[26] В Закона нелепо „подписката" – очевидно се обсъжда не самата „подписка" (тя се „проверява" преди обсъждането), а предложението за референдум, което е подкрепено с подписка.

[27] Оставям настрана и недомислицата „национален референдум по чл. 10, ал. 1, т. 5 се организира чрез подписка от инициативен комитет…" (чл. 12, ал. 1 от ЗПУГ), несъмнено е, че чрез подписка референдум не се „организира", а само се предлага…

комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, **и не противоречи на ограниченията** по чл. 9, ал. 2, 3 и 4".

Дори ако с Конституцията „суверенът се е самоограничил", както се посочва в настоящото решение на КС, според мен няма нито разпознаваема правна основа, нито демократична или друга логика правото му да поиска непосредствено осъществяване на държавната власт да е напълно ограничено от преценка по целесъобразност на …неговите представители (в НС). И обратно – ако с разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ законодателят се е самоограничил, смятам за вярно, че това произтича именно от духа и регулативния ефект на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията, и не смятам за вярно, че от Конституцията произтича отсъствие (или пълна невъзможност за налагане) на каквото и да било задължение на парламента.

От една страна без подобно разбиране (за задължение при „широка инициатива") би останало без какъвто и да било смисъл прокараното в закона разграничение между подписка, подкрепена от поне 200 000, и подписка, подкрепена от поне 400 000 избиратели. Ако и в двата случая НС има пълна свобода да преценява по целесъобразност, защо изобщо е необходимо законодателно разграничение на двата случая?

От друга страна редакцията на цитираната законова норма е напълно ясна: НС трябва (е длъжно) да приеме решение за произвеждане на референдум, когато това е поискано от поне 400 000 граждани. И може да вземе решение, с което **отхвърля поискано по този начин произвеждане на референдум само ако (установи, че) предложението не спазва ограниченията** (самият закон говори именно за „ограничения"!, чл. 10, ал. 2) по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от ЗПУГ. Разбира се – и всяко друго ограничение, което произтича от самата Конституция (и не е необходимо това да се посочва изрично в закона, тъй като произтича от здравия разум на конституционната правова държава). Несъмнено тези ограничения (докато са действаща норма) трябва да бъдат спазени и от/в самото предложение – и именно това е овластено да провери Народното събрание.

По аргумент за обратното обаче, ако то не установи неспазване на което и да било от тези ограничения, е длъжно да вземе решение за произвеждане на национален референдум с предложения въпрос (и с резервата за възможност за преформулиране[28] на въпроса /чл. чл. 13, ал. 6 от ЗПУГ/, макар в тази хипотеза и това да ми изглежда спорно по изложените нагоре съображения). Затова смятам, че при наличие на предложение, подкрепено от 400 000 граждани (валидни „подписи"), **Народното събрание има ролята на „своеобразен посредник"** (по израза, използван, макар и наистина в по-широк смисъл общо за ролята на НС по отношение на инициатива за референдум, в Решение № 9 на КС от 28.07.2016 г. по к.д. 8/2016). В този случай обаче не намирам за уместно да се говори за „обвързана компетентност". На въпроса за самите ограничения ще се върна по-нататък.

Изразявам и резерви относно потвърденото от КС разбиране, че „въпросът на референдума не подлежи на самостоятелен контрол" за конституционосъобразност.

[28] В Закона нелепо "редактиране"…

Едно предложение за референдум е форма и въпрос, нищо друго. И съществената преценка е относно въпроса. В този смисъл категорично не приемам и че „няма противоконституционни въпроси". Предложението за произвеждане на референдум е неделимо от въпроса, предмет на предлагания референдум. Няма предложение без въпрос. Преценката (по предвидения в ЗПУГ ред) за законосъобразност на предложението се прави както по формални критерии (чл. 13, ал. 3 във вр. с чл. 10-12 и др.), така и по отношение на предлагания въпрос (един или повече от един – и за всеки по отделно, чл. 9). Прави се именно и само от Народното събрание – с решение (чл. 84, т. 5 от Конституцията). В осъществяването на това правомощие Народното събрание не може да бъде заместено от негова комисия или друг орган на НС (напр. председателя).

Неизбежно – по същия начин се прави и преценката за конституционосъобразност на решението на НС по направеното предложение. И затова по-голямата част от мотивите на решенията на КС по дела относно решения на НС относно произвеждане или непроизвеждане на референдуми са посветени на това, от което зависи конституционосъобразността на предложението за произвеждане на референдум, съотв. на решението на НС по него – т.е. **именно и само на предложения въпрос (неговия предмет):** дали *той* попада в обхвата на компетентността на НС, дали *той* противоречи на Конституцията и т.н. И това е напълно естествено – иначе обхватът на контрола за конституционност би бил ограничен само до преценка относно изискванията за форма.

2. Смятам също за изкуствено прокарването на разграничение или противоречие между разпоредбите на втората и третата алинея на чл. 1 от КРБ: осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на една част от него, не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет". Още по-малко мога да приема, че „присвоява" осъществяването на народния суверенитет група граждани (400 000), която задължава НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум. Тя по никакъв начин не изземва и изобщо не осъществява власт – но е достатъчно представителна, за да може да поиска/предизвика осъществяване от НС в рамките на неговите конституционни правомощия (с участието и на Президента) на процедурата за осъществяване на власт именно от суверена (целия народ). Последното според мен Конституцията не само предвижда, но и гарантира.

Изискуемият брой валидни подписи на български граждани с избирателни права (колкото и да е трудно да се обори произволността в определянето на точно такъв брой, а не по-голям или по-малък) отрежда на тази група граждани основателна роля на **„съществена част от народа" или на инцидентен представител на суверена**. Тази група граждани **не изземва правомощие на НС, а само ангажира неговото произнасяне** в рамките на Конституцията и закона и в изпълнение на едно от неговите правомощия.

Именно за да не се стигне до „присвояване" на народния суверенитет (и на държавната власт) от „част от народа", в чл. 23, ал. 1 от ЗПУГ се прогласява, че решение е взето само когато в произведения референдум са участвали поне толкова избиратели, колкото и в последните избори. Такъв референдум смятам трябва да се разглежда като представителен (поне колкото и действащия парламент).

„Присвояване" според мен ще е налице именно в обратната хипотеза: когато една малка част от народа, като народните представители (и понякога дори само над ¼ от тях предвид правилата за обикновеното мнозинство) – макар и демократично овластена да го представлява – взема решения, каквито не позволява да бъдат взети/коригирани от самия суверен. Особено типичен пример е ратифицирането на международен договор, след което произнасянето на суверена по него чрез референдум е определено за недопустимо (чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ, който анализирам нататък).

Допускането, че е възможно НС по собствена свободна преценка (и извън изрично предвидените в закона или произтичащи от самата Конституция основания за това) да откаже произвеждането на референдум, което е валидно поискано от законово предвиденото количество избиратели (400 000, условно 10% от действителното електорално тяло[29]), би означавало допускане на възможност „част от народа" (мнозинство от присъстващите народни представители), била тя и демократично легитимна (и пълноправна да приеме решение като акт на парламента), да си „присвои" (макар и еднократно/инцидентно) „осъществяването на народния суверенитет" – като лиши самия суверен от гарантираната от чл. 1, ал. 2 възможност сам да се произнесе.

3. От друга страна не смятам, че е конституционно допустимо – на каквото и да било основание – да се отрече и правото на едно малцинство (каквото формално представляват 400 000 граждани) да предизвика произнасяне на суверена, в резултат на което да стане ясно и кое е „малцинствено" и кое – „мнозинствено" виждане – и в резултат на това: да се приеме управленско решение. Всъщност задължаването на НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум според мен трябва да се разглежда като право на едно формално малцинство (но все пак достатъчно значително по численост) да предизвика произнасяне на обективното мнозинство, без това да може да бъде препятствано от група представители на суверена в парламента по съображения, каквито Конституцията и законът не допускат.

Едва произнасянето на мнозинството от гласувалите на референдума (на практика мнозинството от достатъчно представителен брой гласували на референдум граждани, съпоставим с броя гласували на парламентарните избори, както изисква чл. 21, ал.1 от ЗПУГ – т.е. със същата демократична легитимност, като тази на самия парламент) вече представлява приемане на правнозадължително решение, респ. осъществяване на държавна власт. Именно такова разбиране според мен отразява и задължителността на решенията на националните референдуми, прогласена в чл. 21, ал. 1 от ЗПУГ и въплътена в същността на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

4. Затова не мога да приема посоченото в цитираното Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023, че: „…резултатът от един решаващ референдум, произведен при спазване на установения в правото ред, задължава Народното събрание,

[29] В НС са внасяни предложения за произвеждане на референдум, подкрепени и от значително по-голям брой граждани: подписката за предложението, свързано със Слави Трифонов, съдържаше над 670 000 подписа, подписката за референдума относно АЕЦ „Белене" – над 700 000, за валидни бяха приети около 540 000. Първата мащабна гражданска инициатива за свикване на референдум при действието на Конституцията е от 2005 г., когато в НС бе внесено искане за произвеждане на референдум (за запазване на 1-4 реактор на АЕЦ „Козлодуй"), подкрепено от 518 000 подписа („респектиращо много дори за 80-милионна Германия", по думите на германския депутат в ЕП д-р Ролф Линкор), което изобщо не бе допуснато до разглеждане…

но това не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос, включително когато са спазени изискванията на закон, към който препраща Конституцията. Дори когато волята на активното гражданство е обективирана чрез подписите на повече от 400 000 граждани с избирателни права, това не задължава парламента да вземе решение единствено за произвеждане на национален референдум (чл. 1, ал. 3 от Конституцията).".

Подобно заключение създава според мен *невярната представа, че дори когато не е налице нито едно от основанията за отхвърляне на едно такова предложение* (предвидени изчерпателно в Закона и/или произтичащи от самата Конституция), *парламентът е свободен в преценката си дали да вземе решение за произвеждане на референдум.* Според мен вярно е обратното: когато не е налице нито едно основание за отхвърляне, **НС не е свободно по съображения за целесъобразност** (без съображения за конституционосъобразност или законосъобразност) **да вземе решение за отхвърляне на предложение, направено чрез подписка от поне 400 000 български граждани с избирателни права.**

Когато произвеждането на национален референдум е предложено от 400 000 избиратели, НС ***не е длъжно автоматично*** *да вземе решение за произвеждане на референдум,* ***но може да откаже произвеждане на референдум само ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения.*** *И когато предложението отговаря на всички изисквания, НС е длъжно да вземе решение за произвеждане на референдум* ***без преценка по целесъобразност.*** *Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон.*

Разбира се, напълно възможно е въпросът на референдума да получи отрицателен отговор от гласувалите избиратели. Както е напълно възможно под едно предложение за референдум да са се подписали и избиратели, които при провеждането му биха гласували отрицателно по поставения въпрос – но смятат за необходимо именно по този въпрос да се произнесе целият народ /суверена.

IV. Относно ограниченията пред национален референдум

Приех за установено, че ако валидно подкрепено от над 400 000[30] граждани предложение за произвеждане на национален референдум е внесено в Народното събрание, то може да отхвърли предложението само ако мотивирано установи, че предложението не е съобразено с някое от валидните ограничения.

В закона, който „урежда условията[31], организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт" (съгласно формулировката в чл. 1), законодателят е посочил (в Раздел II „Национален референдум", чл. 9 „Предмет", ал. 1-4) **изчерпателно** ограниченията[32], с които трябва да

[30] Това е числото, което самото Народно събрание е определило за изискуем брой валидни подписи, независимо дали и доколко то е дискусионно.

[31] Намирам за спорно и дали може закон да определя условия за осъществяване на фундаментално конституционно правомощие на суверена.

[32] Самият закон в чл. 10, ал. 2 определя тези „условия" като „ограничения".

бъде съобразен предметът, очертан от предложения за решаване с референдум въпрос (един или повече):

- Да се отнася до въпрос с национално значение (очевидно по това изискване преценката е неизбежно субективна и като такава – в свободна дискреция на НС, която обаче следва да се осъществява от него ограничително);

- Въпросът/предметът/решението да е в компетентността на Народното събрание (това ограничение анализирам разгърнато нататък);

- И в рамките на компетентността на НС да не се отнася до правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание и до негова компетентност, произтичаща от разпоредбите на чл. 84, т. 4, 6, 7, 8, 10, 12, 16 и 17, чл. 91, 91а, чл. 103, ал. 2, чл. 130, ал. 3, чл. 132а и чл. 147, ал. 1 от Конституцията (оставям без анализ тук въпроса защо всички тези или защо само тези въпроси от компетентността на НС са извадени от възможния предмет на един национален референдум);

- както и за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски и за държавния бюджет;

- да няма за предмет (фактически одобрение на приет) кодекс или друг закон, който уреждат изцяло материята в дадена област (намирам за много спорно дали и това ограничение съответства на чл. 1, ал. 2 от КРБ),

- или въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, след тяхната ратификация (на това може би най-спорно ограничение също се спирам нататък).

Намирам за спорно съответствието с Конституцията на повечето от тези ограничения, но ще анализирам само две от тях. Приемам за несъмнено, че едно предложение за референдум трябва да бъде съобразено и с всяко имплицитно произтичащо от Конституцията (доколкото според мен не може да се установи изрично) ограничение, макар законът да оставя впечатление, че произтичат именно от Конституцията изчерпателно изброените в него ограничения и е възможен въпрос защо не са посочени и други, ако могат обосновано да бъдат изведени от нея.

1. Относно ограничението само до рамките на компетентността на НС

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ е не само императивна, но и ясна: ЦЯЛАТА държавна власт (може да) се осъществява пряко от гражданите! В съответствие с това самият законодател е посочил в чл. 1, ал. 1 от ЗПУГ, че този закон „…урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите** на Република България **при осъществяване на държавната**… **власт“.** Разбира се, това не означава отсъствие на каквито и да е ограничения. Извън всякакъв разум е да се мисли, че един референдум може да нарушава основни конституционни принципи. Немислимо е с референдум да се решават въпроси, които рушат устоите на конституционната правова държава и сред тях са основните права. Както и въпроси от компетентността на съдебната власт („Народен съд” е напълно несъвместим с всяка представа за конституционна правова държава).

Смятам обаче, че ограничаването само до въпросите от компетентността на Народното събрание не съответства на Конституцията. Самата идея, че НС може нещо, което народът/суверенът не може, намирам за озадачаваща, ако не и за несъвместима с духа на чл. 1. Включително след като „конституционният законодател е установил **две основни форми** на осъществяване на държавната власт **с равностоен конституционен ранг** – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. **И двете форми** на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция.".

Затова и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ е изразен еднозначен постулат: националният референдум е *начин за пряко решаване от гражданите на управленски въпрос* (и „приетото чрез референдум решение е пряко осъществяване на държавната власт", както е приел КС) и такова „решение **не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание**". Това е властово решение, което е задължително за всички и подлежи на изпълнение. Ако изпълнението изисква приемане на акт от парламента, той е длъжен да приеме такъв акт (затова второто изречение на чл. 9, ал. 6 посочва, че „Народното събрание приема акт, <u>когато това е необходимо</u> за изпълнение на решението".

Не приемам аргумента, че въпросът, предмет на национален референдум, трябва да е в компетентността на НС, „за да може след това НС да изпълни решението, прието с референдума". Защо да не е възможен референдум, чието решение не изисква приемане на акт на НС. Или изисква *изпълнение само от изпълнителната власт*? Или дори да е *самоизпълнимо*, каквито са голяма част от законовите норми?... Кой и как ще трябва да изпълни едно решение от референдум според мен не може да предопределя неговия предмет. Затова намирам за непълно посоченото в Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023, че „смисълът на един национален референдум е …да обвърже народното представителство с предприемане на действия за изпълнение на изразената воля на суверена". Както посочих и нагоре, самият Закон (в чл. 9, ал. 6, изр. второ) изразява разбирането, че е напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

Например това, че някои от мерките по присъединяването към единната валута на ЕС напр. са в компетентността на други държавни органи (като МС и БНБ), по никакъв начин не отрича ролята/компетентността на самото НС в рамките на този сложен и в същината си и нормотворчески процес. Достатъчен пример са необходимите за въвеждането на единната валута изменения в действащи закони. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

Поради това смятам, че предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС.

Не приемам и разбирането, че въпросите от компетентността на Великото народно събрание (ВНС) изначално са извън допустимия обхват на национален референдум[33]. **ВНС е предвидената в Конституцията форма за осъществяване от суверена на учредителната власт в цялост.** Избирателите могат да определят свои представители, които да се произнасят по всяка (!) разпоредба от Конституцията (и дори да приемат „нова Конституция" – чл. 158 от КРБ). Какво обаче ги лишава от легитимност пряко да се произнасят по такава разпоредба? Очевидно по действащия по силата на ЗПУГ ред ако би бил произведен референдум за изменение/отмяна на разпоредба, по която компетентно е единствено ВНС, би следвало НС да приеме решение за свикване на ВНС, за да изпълни волята на суверена. Именно поради това всички въпроси от компетентността на ВНС според мен са в компетентността на НС да вземе решение за свикване на ВНС (по чл. 159, ал. 2 от КРБ) – и поради това в компетентността на НС да вземе решение за произвеждане на национален референдум (по чл. 84, т. 5 от КРБ).

Поради това смятам, че е конституционно допустим референдум, решението на който изисква НС да приеме проект за изменение на Конституцията, който да бъде внесен в свикано за тази цел ВНС.

Отделен въпрос е, че последиците от евентуално неизпълнение (или частично или привидно изпълнение) от НС или след това от ВНС на волята на суверена, изразена чрез референдум, са само политически, не и правни.

2. Относно обхвата/рамките на компетентността на НС по отношение на международните договори

Ако приемем, че предмет на референдум може да бъде само въпрос от компетентността на НС, съществен става въпросът за рамките/обхвата на тази компетентност. В частност по отношение на международните договори на страната.

Не приемам, че не е в компетентността на НС въпрос, който то не може да реши едностранно. В частност за изменение на международен договор. Ключово тук според мен е абсолютизирането на разбирането за едностранна мярка. Несъмнената взаимовръзка между разпоредбите на чл. 85, ал. 1-3 от КРБ според мен не предполага извод, че ако изменение или денонсиране на ратифициран от НС международен договор е възможно само по посочения в самия договор ред (или в съответствие с общопризнатите норми на международното право[34]), то когато този ред не предвижда едностранно изменение/денонсиране, НС не е компетентно едностранно да го измени/денонсира. Затова според мен от тези разпоредби на Конституцията не може да бъдат изведени „конституционен стандарт" или „граници на конституционно допустимия обхват" на предмета на един национален референдум по въпрос, който е уреден в международен договор (вкл. „договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС").

В ал. 1 на чл. 85 се изброяват изчерпателно международните договори, за които задължително се изисква ратификация от НС. В т. 9 логично бяха добавени и всички

[33] Трябва да се отчита, че в първоначалната редакция на ЗПУГ съществуваше изрична разпоредба в този смисъл, която е отменена (макар и озадачаващо чрез преходни разпоредби към ЗИД на Изборния кодекс, ДВ, бр. 88 от 2020 г.).

[34] Сред които впрочем и правото на всяка суверенна държава да се оттегли от (да денонсира) всеки международен договор, вкл. едностранно…

международни договори, с който на ЕС се предоставят произтичащи от Конституцията правомощия[35]. Това означава, че сключването на всеки такъв договор трябва да бъде „одобрено" (чрез ратификация) от националното представително учреждение, но по никакъв начин не препятства провеждането на референдум както преди сключването/ратификацията (вкл. с въпрос дали да бъде сключен), така и след като бъде сключен и дори след като влезе в сила (вкл. с въпрос трябва ли договорът да бъде изменен или денонсиран).

В ал. 2 се закрепва изискване за завишено („квалифицирано") мнозинство за ратификацията на такъв договор (по т. 9) и според мен тази разпоредба няма никакво отношение към евентуален референдум относно уреден в такъв договор въпрос.

Разпоредбата на ал. 3 е конституционен акт на зачитане на международното право и закрепва принципа, според който всеки международноправен ангажимент може да бъде изменян или прекратен само по предвидения от самото международно право (в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право) ред. Тя няма никакво отношение нито към примата на международното право (прогласен в чл. 5, ал. 4), нито към референдумите.

От тези разпоредби – вкл. последната – според мен по никакъв начин **не може да бъде изведена конституционна пречка с референдум да се вземе решение за изменение/денонсиране на международен договор,** в изпълнение на което МС и НС да предприемат необходимите мерки в съответствие с предвиденото в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право. В частност денонсирането в крайна сметка е именно „едностранна" мярка от страна на държавата и е в компетентността на Народното събрание (макар и не единствено). Ако НС може да денонсира един международен договор, защо да не може да направи това в изпълнение на решение в този смисъл, взето чрез референдум?! Какво може да реши един референдум преди ратификацията на даден международен договор (което очевидно позволява разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ)? Най-очевидно: дали да бъде ратифициран, т.е. дали държавата да се обвърже с такъв договор (вкл. и дали да се присъедини към дадена международна или интеграционна организация). Защо по-късно (след ратификацията) да не може да бъде поставен на референдум същият по същество въпрос – да остане ли държавата обвързана от конкретния договор, респ. да остане ли член на конкретната организация? Несъмнено е, че **дори прекратяването на членството в ЕС може да се постигне и „едностранно" от всяка членуваща суверенна държава** (арг. от чл. 50 от ДЕС и напускането на Обединеното кралство). И за мен е несъмнено, че в Република България това може да бъде направено в изпълнение на прието с национален референдум решение в този смисъл.

Поради изложеното не мога да споделя никакво разбиране, че Конституцията (чрез тези или други разпоредби) определя граници на конституционно допустимия обхват на предмета на един национален референдум. Включително по отношение на въпрос, който е уреден в „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС". Освен всичко друго, ***такова разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в ЕС***

[35] Самите тези договори също съдържат разпоредба, изискваща ратификация от всички ДЧ, за да влязат в сила (чл. 54 от ДЕС и чл. 357 от ДФЕС).

или друга организация. *Самото допускане на подобно внушение е годно единствено да подхрани евроскептицизма и внушенията за загубен суверенитет – които при това нямат* ***никакво основание и в самото право на ЕС****. Независимо дали изобщо има причини да се предположи, че референдум с въпрос да прекрати ли България членството си в ЕС би могъл към настоящия момент да получи положителен отговор от мнозинството от избирателите, евентуалното им лишаване от правото изобщо да се произнесат вече представлява истинско руиниране както на самата идея за народовластие, така и на разбирането за държавен и за народен суверенитет. Разбира се, едно подобно решение би изисквало и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.*

Според мен ***референдум с въпрос относно членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС) и по-общо относно всеки обвързващ я международен договор не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време*** *– както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл споделям разбиране, че разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от КРБ ограничение.*

3. Относно компетентността на НС по отношение на изменение на ратифициран международен договор и предвиденото в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ ограничение пред националните референдуми

На следващо място, смятам, че след като НС (респ. решение на референдум) може по-голямото – денонсиране на международен договор, то може и по-малкото – да предприеме (или предизвика предприемането от правителството на) мерки/инициатива за изменение на такъв договор (вкл. „договор, предоставящ на ЕС произтичащи от Конституцията правомощия"). Логично е първо да се направи именно опит за изменение на разпоредбата от съответния международен договор, по отношение на която евентуален референдум се е произнесъл, а след това при неуспех на инициативата за изменение да се мисли/да се предприемат действия за денонсиране на целия договор.

Всеки международен договор може да бъде изменян от страните по него. В частност ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни (чл. 48 от ДЕС) – вкл. по инициатива на една (дори една-единствена!, „всяка") държава-членка (чл. 48, § 2 и § 6[36]) и дори по отношение на „…ограничаване на областите на предоставена на ЕС компетентност" (§ 2, второ изр.). Според мен в Българската конституция не съществува никаква пречка с национален референдум да бъде взето и решение за предприемане на такава инициатива.

Възможен е според мен и **референдум относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор,** без самият договор да бъде нарушаван (напр. относно момента на приемане на мерки за изпълнение на договора, когато договореното оставя свобода на преценка относно момента на изпълнение, напр. в рамките на определен краен срок). Точно така напр. при транспониране на една съюзна директива (несъмнено принципно различна от всякакъв международен договор) предприемането на необходимите мерки

[36] Вкл. по „опростена процедура", приложима именно по отношение на „разпоредбите на третата част на Договора за функционирането на Европейския съюз, които се отнасят до вътрешните политики и дейности на Съюза", сред които е и „икономическата и парична политика", включваща единната валута (чл. 120 и сл. от ДФЕС).

на национално равнище нерядко е възможно да се направи в свободно определен от държавата момент в рамките на предвидения в директивата краен срок (напр. мерки с бюджетни измерения). Една държава може да намери за уместно (с оглед нейните легитимни интереси, които определения с директивата срок очевидно позволява да бъдат отчетени) да приеме някои необходими мерки в последния момент в рамките на определения срок, а друга – по-рано или веднага.

Ако достатъчен брой избиратели искат да бъде осъществено определено управленско решение – вкл. изменение или денонсиране на действащ международен договор на държавата – те могат да създадат и/или да подкрепят на парламентарни избори политическа партия (една или повече), която отстоява подобно решение. И ако избраните народни представители от тази партия формират необходимото мнозинство, НС ще се произнесе относно конкретния международен договор. *Защо ако може едно такова управленско решение да бъде постигнато по пътя на представителната демокрация, да не е възможно да бъде постигнато по пътя на пряката?!*

Според мен решаване с референдум на „въпрос, уреден в сключен от Република България международен договор", **дори след ратификация** и дори след влизането в сила на такъв договор, по никакъв начин не влиза в колизия и с примата на международните договори, прогласен в чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Ако с референдум се вземе решение, противоречащо на действащ международен договор, НС и МС ще следва да предприемат действия за изменението/денонсирането на съответния договор, а не за неговото неизпълнение. В този смисъл правните последици erga omnes на решението, взето с национален референдум, биха настъпили едва след настъпването на последиците от изменението/денонсирането на този договор, не непосредствено и поради това в нарушение на договора, респ. на чл. 5, ал. 4 и/или на чл. 85, ал. 3 от Конституцията.

Поради това смятам, че е ***несъвместима с Конституцията предвидената в чл. 9, т. 4 от ЗПУГ забрана за произвеждане след ратификацията на един международен договор на референдум по въпроси, уредени в него.*** *Именно* ***такава забрана смятам, че може да се разглежда като*** „присвояване на осъществяването на народния суверенитет": въпрос, решен от НС (дори с обикновено, но и с квалифицирано мнозинство), никога да не може да бъде преразрешен от самия суверен – но това да е възможно от самото Народно събрание.

Това разбиране не влиза в противоречие с разбирането, че „решението, взето на национален референдум, произвежда непосредствено действие" – едно такова решение ще породи непосредствено действие чрез задължението за компетентните държавни органи (НС и МС) да предприемат всички необходими действия за изменение/денонсиране на съответния международен договор. Но непосредственото действие на едно такова решение на референдум не означава незабавно прекратяване на действието/спазването на съответния международен договор, тъй като това би противоречало на основния принцип на международното право „договорите трябва да се изпълняват" (pacta sunt servanda) и по този начин на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). По същия начин ако решението, взето с национален референдум, предполага изменение/отмяна на закон (или отделна законова разпоредба), неговото непосредствено действие ще се изрази в задължение на НС да направи това, но не и в автоматично прекратяване на действието на закона/нормата, за които се отнася.

Както, разбира се, и задължение на НС (и всеки друг държавен орган, по-общо правен субект) да не предприема действие (още по-малко да приема правни актове) в противоречие с решението, прието с референдум.

В заключение смятам за необходимо да бъдат утвърдени следните разбирания:

- Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията доразвива принципа на народен суверенитет (ал. 2, изр. първо), като предвижда две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг: непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез" предвидените в Конституцията органи). Това естествено включва и гарантирана възможност народът сам да предизвика свое произнасяне по управленски въпроси.

- Националният референдум е начин „за пряко решаване от гражданите". Той не противоречи на представителното осъществяване на държавната власт чрез парламентарното управление.

- Легитимността на един референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност Народно събрание. В духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум.

- В случай на „тясна гражданска инициатива" (подкрепена от само 200 000 избиратели) НС е свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли искането за произвеждане на национален референдум. В случай на „широка инициатива" (предложение от поне 400 000 избиратели), както и на предложение от друг от оправомощените за това от Закона субекти (<u>една пета от народните представители</u>; Президента на Републиката; Министерския съвет или поне една пета от общинските съвети в страната, чл. 10 от ЗПУГ), свободата на преценка на НС е ограничена: може да вземе решение за отхвърляне на предложението само ако (установи, че) предложението не отговаря на изискванията, които са предвидени в закона или произтичат от Конституцията, но не и по целесъобразност. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон. Това не е задължение НС „автоматично" да вземе решение за произвеждане на референдум: то може и да откаже произвеждане на референдум (ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения).

- Решението по всяко направено от такъв субект предложение за произвеждане на референдум се взема от самото Народно събрание и именно от него, не от негов орган (това включва и произнасянето по допустимостта на предложението).

- Осъществяването на държавна власт от народа – по инициатива на една част от него или на друг от посочените субекти, не само не е, но и по никакъв

начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет”.

- Предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС. Напълно възможно е за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

- В компетентността на НС обаче влиза всеки въпрос относно задължително подлежащ на ратификация или ратифициран международен договор. Допустим е референдум и относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор, без самият договор да бъде нарушаван. Вкл. „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС”.

- Референдум с въпрос относно обвързващ България международен договор, вкл. уреждащ членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС), не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от Конституцията ограничение. Именно такова ограничение може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“.

РЕШЕНИЕ № 12 от 27 ноември 2025 г. по конституционно дело № 7 от 2025 г.[37]

Делото е образувано по искане на Административния съд – София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, Орлин Колев, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 27.11.2025 г. конституционно дело № 7 от 2025 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата за произнасяне по същество.

Делото е образувано на 27.05.2025 г. по искане на Административния съд – София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б,

[37] обн. ДВ, бр. 104 от 05.12.2025 г.

ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.) (ЗАНН).

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 8.07.2025 г.

Изложените от вносителя на искането доводи са в няколко насоки. Сезиращият съдебен състав приема, че липсата на мотиви към проекта за създаване на разпоредбата на чл. 79б ЗАНН е нарушение на принципа на законност като елемент на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя подобен нормотворчески подход води до накърняване на предвидимостта в правното регулиране и дестабилизиране на правната сигурност.

В искането се твърди и противоречие с правото на защита по чл. 56 от Основния закон, тъй като „заплащането на наложената глоба се третира като отказ от обжалване, макар и да е извършено под принуда, изразяваща се в налагане на принудителна административна мярка на собственика на превозното средство (спиране от движение на същото)“.

Сезиращият състав изтъква още противоречие с правото на обжалване пред съд по чл. 120 от Конституцията. Като прилага тълкуване в контекста на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, извежда, че в това право е включен задължителен достъп до съд във всички случаи, когато се налагат административни наказания на граждани.

Твърди се също накърняване на правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията) и на „принципа за справедливостта и юридическото равенство на гражданите – чл. 6, ал. 2 от Конституцията“.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Съюзът на юристите в България и доц. д-р Ралица Илкова.

Подкрепа на искането е изразена в становищата на Върховния касационен съд, Съюза на юристите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на прокурорите в България.

Според Върховния касационен съд е налице неоправдано и непропорционално засягане на правото на защита и правото на достъп до съд, а също и на принципа на правовата държава. В становището се посочва, че не може да се приеме за сериозна и основателна причина за ограничаване на правата на гражданите целеното увеличаване на събираемостта на глобите. Подчертава се, че административнонаказателното производство е форма на наказателно обвинение, при което се изисква степен на нормативна защита на правната сфера на извършителя, еквивалентна на предоставяната в наказателния процес. Твърди се, че ако „за санкционираното пълнолетно вменяемо лице, което по своя преценка е взело решение да използва възможността по чл. 79б ЗАНН

и да не оспорва извършеното нарушение, нормата е търпима, защото гражданинът е този, който решава как да постъпи […], то в случаите на заплатена глоба от трето лице наказателното постановление става окончателно и в случай на депозирана пред съд жалба от санкционираното лице производството по делото се прекратява, като се преклудира правото му да обжалва наказателното постановление“, като „санкционираното лице е лишено от възможност да противопостави пред съд защитните си аргументи“.

Според Съюза на юристите в България липсата на мотиви и бланкетната цел при приемането на атакуваната разпоредба са пример за лоша законодателна практика и представляват сами по себе си основание за противоконституционност поради нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В становището се приема още, че чрез чл. 79б, ал. 2 ЗАНН се „създават предпоставки за осуетяване упражняването на правото на защита по чл. 56 и чл. 120 КРБ“. Освен основанията по искането Съюзът на юристите в България приема също и наличието на други аргументи – недопустимото създаване на „привилегирован“ ред за събиране на държавните вземания в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, недопустимо ограничаване на основни конституционни права на гражданите с цел да се замести неспособността на държавата да изпълнява задълженията си в противоречие с принципа на правовата държава и възможно ограничение на чл. 17, ал. 3 от Основния закон.

Българската съдийска асоциация също подкрепя искането, като извежда отделните изисквания към законодателния процес, съдържащи се в принципа на правовата държава, а сред тях изтъква конституционно недопустима липса на прозрачност и мотивираност. Като неприемливо определя приравняването на плащането на глоба с признаването на вина поради наличието на разнообразни случаи, в които двете хипотези не се припокриват. Улесняването на събираемостта не смята за легитимна цел, тъй като подобен подход създава условия за административен произвол и ограничава непропорционално основни права.

Подкрепа на искането изразява и Асоциацията на прокурорите в България. Освен липсата на мотиви в нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията твърди и нарушение на „принципа на равенство, както и този на справедливостта“, тъй като „от една страна, се толерират санкционираните лица с това, че не заплащат наложеното наказание глоба в пълния й размер, но същевременно се ограничават по начин, че да не могат да обжалват наказателното постановление, доколкото се приема, че то влиза в сила или се преграждa пътят на висящо съдебно производство, образувано по жалба срещу наказателното постановление“. Посочва и че „[в]ъзниква логично и въпрос доколко въобще със заплащането на глобата нарушителят признава косвено стореното и вината си, съгласявайки се с наложената санкция, при положение че при наличие на кумулативно наложено наказание актът не влиза в сила по отношение на него и не се препятства възможността да бъде обжалван“.

Неоснователност на искането се твърди в становищата на Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, Висшия адвокатски съвет и доц. д-р Ралица Илкова.

Министерският съвет приема, че приложението на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН е предпоставено от изразена воля на нарушителя, като без негово волеизявление тази

разпоредба не следва да бъде приложена, което обосновава виждане за недопустимост на искането. По същество посочва, че законопроектът, въз основа на който е създаден чл. 79б ЗАНН, включва подробни мотиви и не съществува изискване за разгръщане на обосновка по отношение на всяка отделна разпоредба. Твърди, че формалната липса на отделни мотиви за създаването на чл. 79б ЗАНН не може да се разглежда като противоречие с принципа на правовата държава. Приема, че оспорената разпоредба осигурява предвидимост, правна сигурност и не нарушава правото на защита. Изтъква и че евентуалното прилагане на принудителна административна мярка е отделен административен акт, който самостоятелно подлежи на съдебен контрол. При евентуално установяване на незаконосъобразност гражданите или юридическите лица могат да потърсят правата си за причинените им вреди по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Приема за неоснователни и съображенията за нарушаване на правото на труд и на равенството на гражданите.

Министърът на правосъдието излага подробни съображения по всяко от посочените в искането основания за противоконституционност, като ги намира за изцяло неоснователни. Освен изложени в другите становища аргументи той поставя особен акцент върху принципа на пропорционалност. Макар да смята, че има ограничаване на правото на обжалване, министърът на правосъдието застъпва тезата, че то е допустимо, защото е породено от волеизявлението на санкционираното лице, а свободната воля е прогласена като основно право в преамбюла на Основния закон. Подчертава, че „обжалването на административни актове не е задължение, а призната и гарантирана от правния ред възможност на субектите“. Предлага и сравнителноправен анализ за подобни нормативни разрешения в други европейски държави. Относно твърдяното нарушение на чл. 48, ал. 3 от Конституцията изтъква липсата на връзка с избора на професия. По отношение на твърдението за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Основния закон не само отхвърля наличието на противоречие, а дори приема, че при отмяна на оспорената разпоредба ще се създаде недопустима привилегия чрез необосновано намалено наказване на нарушители, които желаят да обжалват.

Министърът на вътрешните работи излага виждане, че разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не е императивна и предвижда правна възможност нарушителят да признае вината си, като в замяна заплаща глоба в по-малък от предвидения размер. В становището се подчертава, че с подписването на наказателното постановление нарушителят декларира, че е запознат с последиците на чл. 79б ЗАНН, като една от тях е влизането в сила на наказателното постановление в частта относно глобата.

Висшият адвокатски съвет приема, че макар формулировката на мотивите към законопроекта да е несъвършена, все пак позволява провеждането на парламентарен дебат. Наличието на легитимна цел е достатъчно основание за мотивиране на законодателни промени. Твърди също, че разпоредбата е ясна, недвусмислена и непротиворечива. Посочва, че оспорената разпоредба не предвижда държавна принуда и не води нито до дискриминационно ограничаване на правата на определени групи лица, нито до накърняване на правото на свободен избор на професия. Не приема и твърдението за накърняване на правото на защита, тъй като правото на съдебно обжалване не може да бъде наложено като задължение на неговия носител, а конкретната разпоредба изисква той волево да се е отказал от него.

Доц. д-р Ралица Илкова отбелязва обстоятелството, че привеждането в действие на оспорената разпоредба е предоставено изцяло на преценката на санкционираното лице, като държавният орган има задължение да разясни последиците и да приеме избора. Твърди, че не е налице форма на принуда, а правна възможност, и то свеждаща се до определена част от глобата, без да се поставя под съмнение възможността да се обжалват евентуални други правни последици. Посочва и че като допълнителна гаранция съществува възможност да се инициира извънреден способ за съдебен контрол за законосъобразност на влязлото в сила наказателно постановление по реда на възобновяването, независимо от заплащането на глобата в намален размер.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, оспорената разпоредба и относимата правна уредба, както и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената разпоредба на ал. 2 на чл. 79б ЗАНН (ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) предвижда, че „[в] случаите по ал. 1 наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането. В случай че нарушителят е обжалвал наказателното постановление и в срока по ал. 1 е заплатил глобата, производството по разглеждане на жалбата в тази част се прекратява на основание чл. 63г“. Разпоредбата на ал. 1 на чл. 79б ЗАНН (ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), към която препраща разпоредбата на ал. 2, предвижда, че „[в] случай че нарушителят не желае да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба, може да заплати в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление 80 на сто от нейния размер, освен ако специален закон предвижда намален размер на глобата“.

Член 79б ЗАНН съдържа още две алинеи – 3 и 4, като ал. 2, 3 и 4 на чл. 79б ЗАНН се прилагат при условията, предвидени в ал. 1. Езиковото, логическото и телеологичното тълкуване показват, че оспорената разпоредба на ал. 2 може да се приложи единствено при изпълнение на предвидените в ал. 1 кумулативни условия: „нежелание“ на нарушителя да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба, манифестирано именно чрез заплащане от него (или по негово възлагане или доказано съгласие) на 80 % от наложената му глоба и извършване на това заплащане в 14-дневен срок от връчването на наказателното постановление (какъвто е и срокът за обжалване). При неизпълнение на което и да било от тези кумулативни условия разпоредбата на ал. 2 не може да породи правни последици.

Изложеното разкрива, че приложението на оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН урежда само правна възможност, която зависи изцяло и само от преценката на лицето, посочено в наказателно постановление като извършител на нарушение. Тази преценка може да се формира в разумен срок (14-дневен, колкото е и срокът за обжалване) и свободно, вкл. след правна консултация, ако лицето сметне, че му е необходима. Правните последици от прекратяването на наказателното производство по отношение на наложените с наказателното постановление други административни наказания и/или отнетите с него в полза на държавата вещи са установени в ал. 3, която не е оспорена.

Административнонаказателната отговорност е лична (чл. 24, ал. 1 ЗАНН). Това е основен принцип при административното наказване, според който всеки отговаря за

собственото си виновно поведение. Налагането на глоба като вид административно наказание е във връзка с развилото се правоотношение по осъществяване на административнонаказателна отговорност. Посоченият в наказателното постановление нарушител сам преценява как да се реализира спрямо него тази отговорност, след като е издадено наказателното постановление, и никой друг не може да замести неговата воля.

По силата на чл. 57, ал. 3 ЗАНН (разпоредба, приета заедно с оспорената) с наказателното постановление нарушителят трябва да бъде уведомен за правата му по чл. 79б ЗАНН. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 1 не изисква изрично волеизявление от нарушителя дали ще се възползва от тази правна възможност, и правните последици на чл. 79б, ал. 2 настъпват само при направено в определения срок плащане, и то именно на намаления размер на наложената глоба. Само чрез такова плащане санкционираното лице обективира волята си да не оспорва наказателното постановление по отношение на наложената глоба. Ако такова плащане не бъде направено, правото му да обжалва наказателното постановление в цялост остава незасегнато.

Поради това съображенията за ограничаване на правата на нарушителя в случаите, в които плащането е извършено от трето лице, са неотносими. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗАНН закрепва напълно ясно правило за поведение, което не препятства обжалването от нарушителя на наказателното постановление в частта относно наложената глоба, когато тя е заплатена от различно от него лице, без негово желание за това, какъвто според предоставените от сезиращия съд документи изглежда случаят, предмет на делото по същество пред първоинстанционния съд. Предвиденото в чл. 79б, ал. 1 ЗАНН плащане е годно да предизвика настъпването на предвидените в ал. 2 правни последици само ако е направено от самия нарушител или от трето лице по изрична воля на нарушителя (по негово упълномощаване или с негово съгласие), което следва да бъде надлежно доказано. Извън тези хипотези плащане от другиго не препятства възможността за търсене на съдебна защита. Компетентният съд е длъжен във фазата по допустимост на жалба срещу наказателно постановление, с което е наложено административно наказание „глоба“, служебно да провери дали са изпълнени кумулативните условия на чл. 79б, ал. 1 за прилагане на ал. 2, и само ако установи, че са изпълнени в цялост, да прекрати производството по отношение на наложената глоба, прилагайки чл. 79б, ал. 2 (във връзка с чл. 63г ЗАНН). Ако волята на нарушителя (визирана в ал. 1) е опорочена и/или плащането е извършено не от него без негова ясно изразена воля, то чл. 79б, ал. 2 е неприложим. Дали по конкретното дело, по повод на което е сезиран Конституционният съд, съдебният състав не е установил фактите, или неправилно е разтълкувал и приложил към тях чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗАНН, е преценка извън предмета на произнасяне на Конституционния съд.

По отношение на твърдението в искането за нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) поради „липса на мотиви към проекта за създаване на разпоредбата на чл. 79б ЗАНН с § 35 ЗИДЗАНН (ДВ, бр. 109/22.12.2020 г.)“ Съдът отбелязва, че изискването за мотивиране на законопроектите има съществено значение за тълкуването и прилагането на закона, но доколкото това е законово изискване (Закон за нормативните актове и Правилник за организацията и дейността на Народното събрание), вносителят следва да се съобрази с него. „Действащото законодателство, регулиращо нормотворческия процес в държавата, не въвежда изисквания за мотивирана обосновка на всяка отделна разпоредба, съдържаща се в

съответния проект, какъвто подход е и практически немислим, още повече, когато се касае за мащабни и обемни законопроекти…“ (Решение № 12 от 2012 г. по к.д. № 4/2012 г.).

Като има предвид ясно очертаното в практиката му разбиране за принципа на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. и мн. др.), Съдът намира, че в конкретния случай правната сигурност като проявление на правовата държава не е нарушена, щом правната норма предвижда ясно определени правни последици. „Разпоредба, с която „при облекчен режим се предоставя правна възможност, чието използване зависи единствено от волята на правоимащия, не е противоконституционна“ (Решение № 4 от 2022 г. по к.д. № 14/2021 г., позоваващо се на Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.). Съдът не установява и водеща до непредвидимост неяснота на оспорената законова разпоредба.

По отношение на „правото на защита“ (чл. 56 от Конституцията) и „правото на обжалване пред съд“ (чл. 120 от Конституцията) Съдът е приел, че „[п]равото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г., аналогично в Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5/2008 г., Решение № 7 от 2020 г. по к.д. № 11/2019 г.). „За да е изпълнено със съдържание това право, трябва да е налице гарантиран свободен достъп до съд“ (Решение № 11 от 2024 г. по к.д. № 11/2024 г.).

Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН дава на адресата на наказателното постановление възможност свободно и в разумен срок да прецени дали да се възползва от правото на съдебна защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията, но самото право остава гарантирано. Изискванията на правовата държава са спазени, щом решаването на правен спор може да стигне до съд (Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г.). Оспорената разпоредба е мярка, която позволява отказ от правото на обжалване, след като това право е възникнало, без да отменя възможността за съдебен контрол и да ограничава правото на достъп до съд, още по-малко да лишава лицата от това право. Отказ от възникнало право е правно допустим. Оспорената норма не ограничава правото на защита, а урежда правна възможност за такъв отказ.

Твърдението, че чрез прилагането на принудителна административна мярка нарушителят бива принуден да не обжалва наложената му глоба, също е неоснователно. От една страна, оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не препятства възможността на нарушителя да заплати наложената му с наказателното постановление глоба в пълен размер (100 %), което да доведе до освобождаването му от приложената принудителна административна мярка, когато това е предвидено в съответния закон, без да препятства правото му да обжалва наложената глоба. От друга страна, ако принудителната административна мярка е приложена спрямо друго лице (например собственика на превозното средство, когато е различен от нарушителя, какъвто е случаят в производството пред сезиращия съдебен състав), заплащането от това друго лице на наложената с наказателното постановление глоба в предвидения в чл. 79б, ал. 2 намален размер без съгласието на нарушителя не предполага прилагане на чл. 79б, ал. 2 спрямо нарушителя, както бе посочено по-горе. Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН

урежда единствено възможност на нарушителя да заплати наложената му глоба в по-малък размер (което може да има като правна последица и отмяна на приложената принудителна административна мярка), без да го принуждава да направи това и без да го задължава да се откаже от правото на достъп до съд.

Въз основа на изложеното Съдът установява, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията не е нарушено.

Съдът намира за неоснователни и твърденията за несъответствие на оспорената разпоредба с принципа на равенство пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Лицата, избрали да се възползват от предвидената възможност, се съгласяват с пълното й правно действие – плащане в намален размер на наложената глоба и отказ от възможността за обжалване. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗАНН позволява на всеки правен субект, адресат на наказателно постановление, да направи преценка дали желае предвидените в нея правни последици. Така тя третира всички субекти на административно наказване еднакво, като им предоставя равни възможности да изберат процесуалното си поведение и по този начин да изменят правното си положение. Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не третира нарушителите различно, включително по отношение на правото на достъп до съд, а предоставя на всички, които отговарят на предвидените в чл. 79б, ал. 1 условия, едно и също субективно право – да се откажат от правото на жалба срещу наложена глоба, като я заплатят в намален размер в определен срок при предвидените правни последици. По този начин законът подхожда еднакво по отношение на субекти, които се намират в еднакво правно положение – наложено им е административно наказание „глоба“.

Съдът не приема за основателни и твърденията за нарушаване на правото на труд по смисъла на чл. 48, ал. 3 от Конституцията. Оспорената разпоредба се отнася единствено до налаганите глоби и няма връзка с евентуални други наказания или принудителни административни мерки, които биха могли да засегнат и други права на лица, чиято професия е свързана с управлението на превозни средства, поради което и няма отношение към правото на труд.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на Административния съд – София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г.; посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.).

Особено мнение на съдиите Галина Тонева и Орлин Колев

Подписваме решението с особено мнение, защото според нас оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е противоконституционна.

По силата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН „[в] случаите на ал. 1 наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането. В случай че нарушителят е обжалвал наказателното постановление и в срока по ал. 1 е заплатил глобата, производството по жалбата в тази част се прекратява на основание чл. 63г“. Това законодателно решение води до неоправдано и непропорционално ограничаване на правото на защита на санкционираното лице поради ограничаване на правото му на достъп до съд (чл. 56 от Конституцията), като противоречи и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН има характеристиката на стимулираща норма. Видно от мотивите на законодателя тя е приета с цел „ускоряване на събирането на публичните държавни вземания, произтичащи от влезли в сила санкционни актове на администрацията, чрез отстъпки за санкционираните лица, в случай че заплатят доброволно наложените им санкции в срока на обжалване“. Въвеждането на норми, установяващи административнонаказателна или наказателна отговорност, същевременно стимулиращи нарушителя да поправи причинените от него вреди и/или да възстанови предишното състояние, не е непознат или инцидентен за законодателя подход. Норми, насочени към стимулиране възстановяването на вредите от престъпление съществуват и в Наказателния кодекс (НК). Разпоредбите на чл. 197, чл. 205, ал. 1, чл. 206, ал. 6 НК предвиждат, че ако откраднатата вещ или присвоеното имущество бъдат внесени или заместени до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд, подсъдимият ползва законова привилегия, водеща до смекчаване на наказателната му отговорност по привилегирован състав на престъплението с предвидено по-леко наказание, но това не води до лишаването му от право да обжалва съдебния акт. Това е така, защото обратното би осуетило постигането на целта – своевременно поправяне на вредните последици от престъплението.

Намираме, че установеното от законодателя решение в оспорената разпоредба, лишаващо санкционираното лице ex lege от основно право – правото на достъп до съд – не може да постигне преследваната цел, тъй като средствата са неподходящи. Вместо това въвеждането единствено на привилегията нарушителят да заплати намаления размер на глобата (80 на сто от размера) в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление е напълно достатъчно и не се налага ограничаване на гарантираното конституционно право на защита. Лишаването на гражданите от правото им след заплащане на глобата да обжалват пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга техните права и законни интереси, е конституционно недопустимо дори и когато целта на законодателя е да стимулира плащането и събираемостта на глобите.

Конституцията прогласява правото на защита на гражданите в своя чл. 56 и то имплицитно включва в себе си правото им да се обърнат към съд, когато са нарушени или застрашени техни права или законни интереси. В практиката си Конституционният съд е имал възможност многократно да разкрие съдържанието на това право. Така в Решение № 6 от 2019 г. по к.д. № 6/2019 г. е прието, че „защитата чрез съда е най-пълното и най-ефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Изключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право“. В Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г. се изтъква, че конституционното право на защита

„предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред“. Мотивите на Решение № 5 от 2016 г. по к.д. № 2/2016 г. подчертават, че липсата на „съдържателен съдебен контрол прави невъзможно да се реализира правото на защита, което на свой ред е несъвместимо с чл. 56 от Конституцията“. (В този смисъл са още и Решение № 6 от 2025 г. по к.д. № 28/2024 г.; Решение № 1 от 2023 г. по к.д. № 17/2022 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и др.)

В действащата редакция на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН възможност за обжалване на наказателното постановление е изключена поради извършено плащане на глобата в намален размер. Така нормата въвежда изключение от правилото, че всеки може да обжалва пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга негови права и законни интереси чрез въвеждане на законова фикция за влизане в сила на наказателното постановление от деня на плащането.

Съдебният контрол е същностен елемент от принципа на правовата държава, което предпоставя изискването достъпът до съд винаги да бъде открит. Този императив означава, че всеки гражданин следва да има осигурена възможност във всички случаи, в които са нарушени или застрашени негови права или законни интереси, да има право на избор дали да отнесе въпроса до съд – т.е. да има избор как да упражни правото си на защита. Вместо това, с оспорената разпоредба всеки гражданин е изправен пред конституционно недопустима алтернатива – да плати глобата в намален размер, без значение дали правомерно му е наложена, или да има право на защита.

Това положение противоречи на трайно залегналото в практиката на Конституционния съд разбиране, че „пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. […] Без осигуряване на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Тълкувателно решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г.).

В същото Тълкувателно решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. е изведено и принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен, включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове „и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава“, и то „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел. В конкретния случай възможността за обжалване на наказателното постановление в частта относно наложената глоба по никакъв начин не би накърнила

„висш, признат от Конституцията публичен интерес“, а ограничаването на тази възможност не е съобразена с принципа на съразмерност.

В Решение № 2 от 2023 г. по к.д. № 1/2022 г. изрично е посочено, че „Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (Iustitia fundamentum regnorum est). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона“. (В този смисъл и Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.)

С въведеното в оспорения чл. 79б, ал. 2 ЗАНН ограничение се преграждa достъп до съд на санкционираното лице по оспорване на наказателното постановление. Това е така, защото съобразно изричната норма на закона, когато лицето избере да заплати 80 % от наложената му глоба, с което търсеният ефект от „ускоряване на събирането на публични държавни вземания“ би бил изпълнен, то наказателното постановление влиза в сила от деня на плащането и с това се преграждa пътят на съдебен контрол върху него. Това законодателно разрешение противоречи на принципното положение, че упражняването на правото на „съдебна защита“ винаги трябва да съществува като възможност. Съображения като „ускоряване на събирането на публичните държавни вземания“ не могат да я изключат, при положение че съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават.

Не споделяме и тезата, че косвената принуда спрямо гражданите чрез налагане на принудителни административни мерки да изберат отказа от обжалване пред съд при плащане на 80 % от наложената им глоба може да бъде преодоляна при плащане на пълния размер на глобата. Това дава възможност за административен произвол, водещ до „принуждаване“ на гражданите, желаещи да упражнят правото си на защита пред съд, но същевременно и да се ползват от възможността за отпадане на принудителната административна мярка, да заплащат пълния размер на глобата като „предварително изпълнение“. В практиката си Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че „[в]сяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г.). Обстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите“ (Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г.).

Не на последно място намираме, че съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19/2010 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и др.) тълкуването на разпоредбите на Основния закон, засягащи основните права, следва да се извършва в съответствие с нормите на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). В този контекст е

утвърдено разбирането, че „налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, [а] правото на защита по чл. 56 от КРБ, тълкуван в светлината на чл. 6, параграф 1 от КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички случаи, когато се налагат административни глоби на граждани“. Разпоредбата на чл. 6, § 1 от Конвенцията изисква достъпът до съд да бъде гарантиран за всяко „наказателно обвинение“, каквото представляват и актовете в областта на административнонаказателната отговорност (Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.).

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, на основание правото на защита по чл. 56 от Конституцията и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС всяко лице трябва да има възможност да прецени дали да упражни правото си на защита пред съд във всички случаи, когато се налага административна глоба. В противен случай, какъвто урежда оспорената разпоредба, неоснователно се ограничава обхватът на правото на защита, лицето се лишава от ефективни правни средства за защита, едно от които е достъп до съд и според чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС.

Независимо от запазеното съществуване на оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН следва да отбележим, че административнонаказаните по този ред лица запазват правото си на достъп до съд по силата на чл. 6, § 1 от КЗПЧОС, „който съгласно чл. 5, ал. 4 от Основния закон съставлява част от вътрешното право и се прилага с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Поради това Конвенцията следва да бъде прилагана директно от националните съдии, без да бъде опосредена от намесата на Конституционния съд. Тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъдат съобразени с нормите на КЗПЧОС.“ (Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19/2010 г.).

С оглед изложените съображения намираме оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН за противоконституционна, поради което подписваме решението с особено мнение.

РЕШЕНИЕ № 13 от 2 декември 2025 г. по конституционно дело № 9 от 2024 г.[38]

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

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

[38] обн. ДВ, бр.106 от 9.12.2025 г.

Колев, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 2.12.2025 г. конституционно дело № 9/2024 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

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 14.02.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 2005 г.; посл. изм., бр. 65 от 2025 г.) (ДОПК).

Вносителят е изложил мотиви, с които обосновава противоречието на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 7 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. В искането се поддържа, че според предвиденото изключение при прихващане или възстановяване на неправомерно внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите суми за задължителни осигурителни вноски, законна лихва се дължи от деня, в който сумите е следвало да бъдат възстановени, а не от датата на извършване на плащането, както това е предвидено при останалите публични вземания в същата хипотеза. По този начин се създава неясна и взаимоизключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата държава. Според вносителя поради паричния характер на всички публични вземания е необосновано и несправедливо лихвата за задължителни осигурителни вноски да се дължи от по-късен момент от този на плащането, с което на практика се изключва нейната дължимост. Посочва, че чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част неоправдано установява неравно третиране въз основа на личното положение на лицата – временното им качество на длъжник на определен вид публично задължение, при липсата на потребност от постигането на значими за обществото цели. Вносителят подчертава също, че в противоречие със задължението на държавата да отговаря за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове, предвиденото изключение необосновано лишава лицата от възможността да получат пълния размер на лихвата по реда на чл. 129, ал. 1 ДОПК, като те единствено могат да предявят своите претенции по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. В искането се поддържа, че се накърнява и правото на частна собственост, като се допуска обогатяване на държавата за сметка на гражданите, които са претърпели вреди от незаконни актове на органи на публичната власт, като са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства.

С определение от 27.02.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили Министерският съвет, министърът на финансите, Върховният административен съд, Националната агенция за приходите, Националният осигурителен институт, проф. д-р Иван Стоянов и ас. Здравко Славчев.

Според Министерския съвет, министъра на финансите, Националната агенция за приходите и Националния осигурителен институт искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. В изразените от тях становища се излагат аргументи, че вносителят неправилно приравнява задължителните осигурителни вноски на данъците и останалите

публични вземания, за да обоснове необходимостта от еднакъв режим на дължимост на лихвите, без да отчита различните им правна природа, цел и предназначение.

Министерският съвет не споделя доводите на вносителя за неясна, противоречива или взаимоизключваща се правна уредба. Посочва, че чл. 129, ал. 6 ДОПК предвижда две самостоятелни хипотези на началния момент на дължимост на лихвата – в зависимост от това дали сумите са внесени, или събрани въз основа на акт на орган на приходите и в зависимост от вида на публичното вземане. Приема, че оспореното изключение се основава на специфичната правна същност на осигурителните вноски и тяхното разграничаване от останалите публични вземания. В становището се излага, че принципът на равенство също не се нарушава, тъй като различното третиране не се прилага за „сходни положения“, а е предвидено за различни публични вземания според техния вид, като преследва легитимна цел. Посочва се също, че не е налице противоречие със задължението на държавата да отговаря за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове, тъй като поради спецификата на осигурителното правоотношение настъпилите вреди от незаконосъобразния акт на държавния орган подлежат на възстановяване по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Според Министерския съвет не се засяга и правото на собственост, като съгласно принципа на солидарност средствата по осигурителните фондове се набират чрез участието на цялата осигурителна общност и се разходват за осигурените лица, за които са настъпили определени неблагоприятни материални последици.

Според министъра на финансите въведеното разграничение в режима на дължимост на лихвите отразява спецификите на регламентираните обществени отношения и не създава вътрешно противоречие в уредбата. Посочва, че до установяването на недължимостта на осигурителните вноски лицата участват в осигурителната система, независимо дали самите те са се възползвали от правата, произтичащи от направените вноски. Според министъра на финансите установяването на различния режим е израз на правната природа на задължителните осигурителни вноски, като различното третиране е обусловено от липсата на идентичност на вземанията и необходимостта от диференциация на правната уредба. В становището се твърди също, че за лицето, платило осигурителните вноски, не възниква вреда, като внесената сума не се ползва безвъзмездно от държавата, а се разходва на солидарен принцип, включително и в негова полза. Изтъква се, че правото на частна собственост не се засяга, като до обявяването на акта за незаконосъобразен лицето участва в осигурителната система и за него възникват осигурителни права. Посочва се, че възстановяването на лихви от фондовете, чието предназначение е подпомагането на осигурените лица при настъпване на осигурителни събития, би нарушило целевия характер на внесените в тях средства и би създало несигурност при гарантирането на правата на останалите участници.

Националната агенция за приходите също приема, че поради целевия характер на осигурителните вноски, свързан с предоставянето на социална защита на осигурените лица чрез получаване на различни видове обезщетения и пенсии, изплащането на лихви върху тези средства би представлявало разходване на публични средства извън тяхното предназначение. В становището се посочва, че определянето на дължимостта на лихвите върху задължителните осигурителни вноски по ред, идентичен с този на данъците, противоречи на принципите на осигуряването и ощетява осигурените лица поради

фондовата организация, самостоятелния бюджет на общественото осигуряване и възмездния характер на осигурителното правоотношение. Прави се извод, че оспорената законодателна уредба съответства на изискването за стабилност и последователност. Посочва се, че принципът на равенство не се нарушава, тъй като режимът на дължимост на лихвите се прилага по отношение на всички лица в хипотезата на недължимо внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите задължителни осигурителни вноски. В становището се изтъква, че предвиденото изключение има за цел държавата да не въздейства негативно върху основния принцип на осигурителната система – солидарността, съгласно който осигурителните вноски се събират от едни лица, а се разходват за други при настъпване на осигурителен случай.

Националният осигурителен институт също излага аргументи, свързани с целевото предназначение и възмездния характер на задължителните осигурителни вноски като основание за установяване на предвиденото в чл. 129, ал. 6 ДОПК изключение. Посочва, че това законодателно решение защитава интересите на всички осигурени лица, тъй като не допуска изплащане на финансови ресурси от съответния осигурителен фонд под формата на лихви. Поддържа, че правото на собственост не се накърнява, като срещу направените вноски осигурените лица могат да претендират права от държавното обществено осигуряване, а по отношение на осигурителите платените осигурителни вноски се отчитат в процеса на данъчно облагане. Според Националния осигурителен институт не се установява неравно третиране, тъй като, от една страна, различният режим е приложим за определен вид публично вземане, а от друга, е приложим за всички лица в хипотезата на недължимо внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите задължителни осигурителни вноски.

Становището на Върховния административен съд и изразените правни мнения на проф. д-р Иван Стоянов и ас. Здравко Славчев със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Според Върховния административен съд невъзможността за получаване на пълно обезщетение по реда на ДОПК в случай на недължимо плащане на публично вземане, основаваща се единствено на неговия вид, е несправедливо и необосновано законодателно решение, което не може да бъде оправдано със съображения за отделност на осигурителните бюджети. Споделят се мотивите на вносителя, че оспорената правна уредба осуетява пълното възстановяване на вредите, причинени от незаконосъобразни актове на приходните органи, и установява различно третиране на лицата в зависимост от вида на подлежащото на възстановяване вземане, за което няма основание в ДОПК. Посочва се, че заявяването на претенцията за дължимост на законната лихва от момента на плащането по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди не е ефективен начин на защита на лицата поради несъществуващата до момента съдебна практика по искове с такъв предмет и възможните различни разбирания на съдебните състави по отношение на тяхната допустимост и основателност. Според Върховния административен съд задържането въз основа на незаконосъобразния административен акт на подлежащата на възстановяване парична сума намалява имуществото на платилия, с което се накърнява правото му на собственост. В становището се приема, че оспорената разпоредба значително затруднява субектите, като ги задължава да водят исков процес вместо да използват по-бързия и ефективен за тях административен ред, предвиден в ДОПК, с което се нарушават принципите на пропорционалност и ефективност.

Според проф. д-р Иван Стоянов, след като законодателството изисква лихва да се начислява за неплатените в законоустановените срокове публични задължения, такава следва да се дължи и за всички недължимо внесени или събрани такива. В правното мнение се поддържа, че няма основание за идентични публични вземания, каквито са данъците и задължителните осигурителни вноски, да се прилага различен режим в една и съща хипотеза. Проф. д-р Иван Стоянов подчертава също, че въпросът за начисляването на лихвите е материалноправен и не следва да бъде предмет на уредба в ДОПК.

В правното си мнение ас. Здравко Славчев поддържа, че предвидената правна уредба създава несправедливост в публичните финансови отношения. Посочва, че лицата, които инициират процедура за възстановяване на недължимо внесени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски по реда на ДОПК, са нормативно неравнопоставени въпреки сходствата в правната регламентация на данъците и задължителните осигурителни вноски – тяхната императивна уредба, ролята им за формирането на приходната част на управляваните от публичните органи бюджети, начисляването на лихва при несвоевременното им заплащане и изискванията за тяхното разходване. Според ас. Здравко Славчев предвиденото в чл. 129, ал. 6 ДОПК изключение не предоставя равенство във възможностите при възстановяване на нарушени права в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията и не съответства на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, тъй като не осигурява правото на физическите лица свободно да се ползват от своята собственост – в случая от паричните си средства.

Конституционният съд обсъди доводите в искането, с което е сезиран, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба.

При проведеното гласуване не беше постигнато изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда (най-малко седем гласа), поради което искането следва да бъде отклонено.

Според съдиите Надежда Джелепова, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети и Орлин Колев искането е неоснователно, тъй като разпоредбата в оспорената част не е противоконституционна.

Производството по делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“. Изложени са мотиви за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 7 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Вносителят е поискал обявяване на противоконституционност поради това, че разпоредбата изключва по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс да се връщат лихви за изтеклия период от момента на плащането на задължителните осигурителни вноски, когато те са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, до момента на възстановяването им. В искането се развиват доводи за въвеждане на еднакъв правен режим на лихвите при възстановяване на всички публични вземания, посочени в чл. 128, ал. 1 ДОПК, които са установявани или събирани въз основа на акт на органите по приходите на Националната агенция за приходите.

В искането не се прави разграничение между отделните видове публични вземания, а се посочва фактът, че вземанията се установяват от органите по приходите на Националната агенция за приходите, и се твърди, че тъй като е различен началният момент на дължимост на лихвата при възстановяване на осигурителни вноски, установявани или събирани въз основа на акт на органите по приходите на Националната агенция за приходите, оспорената част от разпоредбата противоречи на посочените разпоредби от Конституцията.

Действащата правна уредба на чл. 129, ал. 6 ДОПК разграничава две самостоятелни хипотези относно началния момент, от който съответните суми се връщат заедно със законната лихва, според това дали те са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, или не. Когато сумите са внесени или събрани недължимо въз основа на акт на орган на приходите, лихва се дължи за изтеклия период от внасяне на сумата до възстановяването й, с изключение на задължителните осигурителни вноски (чл. 129, ал. 6, изр. 1). В чл. 129, ал. 6, изр. 2 е възприет принципът, че когато недължимото плащане е направено от задълженото лице, лихви се дължат от деня, в който сумата е следвало да му бъде възстановена при спазване на реда на ал. 1 – 4 на чл. 129 ДОПК, като в този ред са включени и задължителните осигурителни вноски, независимо дали са установени, или не с акт на орган по приходите. Така законодателят е уредил изключение според вида на публичното вземане – когато въз основа на акт на орган по приходите недължимо внесените или събрани суми са за задължителни осигурителни вноски, но в същото време е включил тези вноски в общия режим на дължимост на законна лихва за публични вземания от датата, на която е следвало да бъдат възстановени, след като се е развило производството по чл. 129, ал. 1 – 4. Следователно законодателството не изключва дължимостта на лихва, а се предвижда различен начален момент на начисляването й.

При преценка на съответствието на оспорената част от разпоредбата на чл. 126, ал. 6 ДОПК „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ с Конституцията според нас следва да се преценява не само съответствието й с посочените в искането разпоредби, а и с разпоредбите на чл. 51 и 52 от Конституцията. Следва да се изясни и правният режим на възстановяване на различните по вид публични вземания, уредени в законодателството.

Правният режим на лихвите е материалноправен и е свързан с характеристиката на главното вземане – задължителни осигурителни вноски, които се уреждат от правния отрасъл осигурително право въз основа на принципите, изведени от чл. 51 и 52 от Конституцията и предвидени в чл. 3 от Кодекса за социално осигуряване (задължителност и всеобщност на осигуряването; солидарност на осигурените лица; равнопоставеност на осигурените лица; социален диалог при управлението на осигурителната система; фондова организация на осигурителните средства) и в чл. 5 от Закона за здравното осигуряване (задължително участие при набирането на вноските; участие на държавата, осигурените и работодателите в управлението на Националната здравноосигурителна каса; солидарност на осигурените при ползването на набраните средства; отговорност на осигурените за собственото им здраве; равнопоставеност при ползването на медицинска помощ и др.). Задължителните осигурителни вноски, въз основа на които се изгражда системата на държавното обществено осигуряване, постъпват като приходи във фондовете на държавното обществено осигуряване или в универсален пенсионен фонд, а задължителните здравноосигурителни вноски, въз

основа на които се изгражда системата на здравното осигуряване, постъпват в бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Средствата от вноски се използват целево и техният правен режим следва да се разглежда не само от гледна точка на характеристиката им като приходи в съответните бюджети, а и от гледна точка на разходите, за покриването на които те са предназначени.

В чл. 60, ал. 1 от Конституцията е установено задължението на гражданите да плащат данъци и такси. В чл. 51 от Основния закон е закрепено правото на гражданите на обществено осигуряване и на социално подпомагане, което право законодателят е длъжен да гарантира. В чл. 52 от Конституцията е установено правото на гражданите на здравно осигуряване, за гарантирането на което се предвижда задължение за финансирането му от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други източници при условия и по ред, определени със закон. Така на конституционно ниво е направено разграничението между задължението на гражданите да плащат данъци и такси и индивидуалното право на всеки гражданин на социално и здравно осигуряване, което е израз на посочените в преамбюла на Конституцията защитени ценности на човешко достойнство и сигурност.

Задължение на българската държава е да осигури парични средства, за да се обезпечат социалните права, прогласени в чл. 51 и 52 от Конституцията. За реализирането на индивидуалното право на гражданите на социално и здравно осигуряване законодателят има правомощието да определя начините на финансиране (задължителни осигурителни или здравноосигурителни вноски, средства от държавния бюджет и други). Условията и редът, при които се обезпечават приходите в социалноосигурителните фондове и тяхната балансираност, се уреждат в самостоятелни закони – Закона за публичните финанси (ЗПФ), Кодекса за социално осигуряване (КСО), Закона за здравното осигуряване (ЗЗО). Основанията, въз основа на които се дължат задължителните осигурителни вноски, техният размер, от кого се дължат и заплащат, условията, при които те се възстановяват, в кои бюджети постъпват и как се разходват набраните средства от тях в полза на осигурените лица, се установяват на национално ниво от законодателя. При уреждането на разходите на осигурителните фондове законодателят е длъжен да спазва разпоредбите на Конституцията, на първичното (чл. 48 и 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз) и вторичното право на Европейския съюз за координиране на системите за социална сигурност и да гарантира правата на гражданите.

В практиката на Съда многократно е подчертавано, че данъците и задължителните осигурителни вноски като две самостоятелни категории публични държави вземания имат различен характер и предназначение, почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.; Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г.). Както данъците, така и задължителните осигурителни вноски са обявени за публични вземания в чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК, но това е направено, за да се осигури тяхното принудително събиране, а не за да се приравнят по правната си природа (Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.). „[Д]анъчните плащания и вноските за социалното и здравното осигуряване почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици. Въпреки че и двете категории представляват публични вземания на държавата, те имат различна правна природа. Същите имат различен характер и

предназначение. Основните различия между тях се проявяват както при финансовите източници за набирането им, така и в управлението и разходването на тези средства“. (Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г.) „Осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“. (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.)

Конституционният съд многократно се е произнасял и по различни проявления на правото на обществено и здравно осигуряване. Функцията на конституционно прогласеното право на обществено осигуряване произтича от същността на установената в държавата система на обществено осигуряване – система на взаимопомощ и солидарност (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.), чрез която се защитава общият интерес, като от набираните вноски на всички осигурени лица се обезпечава материална защита на изпадналите в нужда членове на обществото, които поради настъпване на определени осигурителни рискове – майчинство, болест, злополука, старост и др., са в невъзможност за придобиване на средства срещу личен труд (Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.). Правото на здравно осигуряване по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е от изключително значение за живота на гражданите, поради което Конституцията го регламентира като тяхно основно право. То е неотменимо (чл. 57, ал. 1 от Конституцията). Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби (Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.).

Поради специфичността на осигурителното правоотношение внесената сума, платена от осигуреното лице, не се ползва безвъзмездно от държавата, а се разходва от държавата чрез осигурителната, съответно здравната, система на солидарен принцип в полза на осигуреното лице и на други лица, за които е настъпило осигурителното събитие. Този установен в законодателството подход е в съответствие с конституционно прогласените основни права на обществено осигуряване и социално подпомагане (чл. 51, ал. 1 от Конституцията) и на здравно осигуряване (чл. 52, ал. 1 от Конституцията), както и е отражение на принципите на социалната държава, прокламирани в преамбюла на Конституцията. Правото на обществено осигуряване и социално подпомагане и правото на здравно осигуряване са неотменими права, чиято конституционноправна защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на обществено осигуряване, така и да гарантира реализацията на осигуряването в неговите различни форми при настъпване на условията за получаване на съответните плащания (Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г.). Социалната държава, от своя страна, е немислима, ако не е основана на солидарност и взаимопомощ между членовете на обществото.

Чрез фондовете на държавното обществено осигуряване дадена категория източници на парични средства се свързва с установеното от законодателя направление за тяхното разходване – сумите не могат да бъдат отклонявани за покриването на разходи извън неговото предназначение (Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). Появата на евентуални затруднения при реализирането на тези приходи би създало диспропорции между постъпленията и разходите, което би могло да породи сериозни затруднения при функционирането на осигурителната и здравната система, а държавата следва да създаде гаранции за реализацията на осигуряването в неговите различни форми при настъпване на условията за получаване на съответните плащания.

Посочените същностни характеристики на задължителните осигурителни вноски – публични вземания за покриване на разходи с целево предназначение, срещу които се получава право на съответните престации и които се разпределят в съответните социални и здравноосигурителни фондове, ги разграничават от посочените в чл. 128, ал. 1 ДОПК други публични вземания – данъци, наложените от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното и осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите. Механичното прилагане на еднакъв режим за задължителните осигурителни вноски и липсата на диференциация между тях и останалите видове публични вземания в законодателството би създало предпоставки за нарушаване на нормалното функциониране на осигурителната система и за накърняване на конституционно установените права на гражданите на социално и здравно осигуряване.

Различната конституционна основа на задължителните осигурителни вноски, които обезпечават основни конституционни права, като правото на социално и здравно осигуряване, и на данъците, които обезпечават основните функции на държавата, налагат тези отлики да бъдат съблюдавани в законовата уредба, която регламентира разходването на съответните средства, независимо че за да се осигури тяхното събиране, те общо са обявени за публични вземания.

В чл. 162, ал. 2, 5, 6 и 7 ДОПК публичните вземания са разграничени на държавни, общински и такива с основание правото на Европейския съюз. Според чл. 163, ал. 1 ДОПК публичните вземания се събират по реда на кодекса, освен ако в закон е предвидено друго, т.е. в компетентността на законодателя е да определя от кой орган и по какъв ред ще се събират публичните вземания, включително и реда за защита на гражданите при незаконосъобразно установени от държавните органи дължими суми. В случаите, в които в изпълнение на различните видове публични парични задължения при развило се публичноправно отношение се е стигнало до тяхното недължимо плащане (доброволно или принудително), между държавата чрез съответния орган и задължените лица въз основа на принципа на законност при установяване на публичните вземания и материалноправните основания и процесуален ред, предвидени в закон, се развиват правоотношения за прихващане и възстановяване на внесените без правно основание или на отпаднало правно основание суми на лицето, платило публичното задължение. Процедурите за прихващане и/или възстановяване на недължимо платените суми са уредени в законодателството. Правото на прихващане и възстановяване на задълженото за публичното вземане лице осигурява интересите на задълженото лице за законосъобразното им определяне от компетентните органи.

В законодателството не са уредени единни материалноправни условия за възстановяване на всички държавни и общински публични вземания. Характерно за българската правна уредба е, че освен по писмено искане на лицето производствата по прихващане и възстановяване могат да се развият и въз основа на служебно начало при обвързаната компетентност на органа, който следва да възстанови недължимо платените суми. Производството по възстановяване на недължимо платени суми се предхожда от производство по прихващане.

В глава шестнадесета „Особени производства“, раздел I „Прихващане и възстановяване“ (чл. 128 – 132) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс са

предвидени основанията и редът за прихващане и/или възстановяване само на част от недължимо платени или събрани суми за публичните вземания, а не на всички публични вземания. Производството е „особено“ специално, защото се отнася само до публични вземания, установявани от органите на Националната агенция за приходите. В чл. 128, ал. 1 ДОПК са изброени видовете публични вземания, по които недължимо платените или събрани суми се прихващат – данъци, задължителни осигурителни вноски, наложени от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното или осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите, се прихващат от органите по приходите за погасяване на изискуеми публични вземания, събирани от органите по приходите. Процедурата по възстановяване и прихващане е уредена в чл. 129 ДОПК. Последователността на погасяванията е уредена в чл. 169 ДОПК, като се отчита видът на публичното вземане.

В законодателството – нито в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, нито в законите, уреждащи различните видове публични вземания – не е предвиден единен режим на лихвата при възстановяване на недължимо платени публични вземания, внесени въз основа на акт на органа, който има правомощието да ги установява. „Особеният“, специален режим на дължимост на лихвите при възстановяване на недължимо внесени или събрани суми, установени само от органите по приходите, е предвиден в разпоредбите на чл. 129, ал. 6 ДОПК, като част от съдържанието на изречение първо е предмет на производството по настоящото конституционно дело.

В чл. 129, ал. 6 ДОПК е установено правомощието на органите по приходите винаги да възстановяват сумите с дължимата законна лихва, но е различно началото на периода, от което е дължима лихвата, според основанието дали сумите са внесени, или събрани въз основа на акт на орган по приходите. Така законодателят е предвидил задължение за лихва за всички случаи на забава и е развил по-благоприятен за задължените лица режим в сравнение с редакцията на чл. 112, ал. 5 ДПК (отм.), според която недължимо внесени или събрани суми се връщат със законната лихва за изтеклия период, когато внасянето или събирането е въз основа на акт на данъчен орган, а в останалите случаи сумите се връщат без лихва.

Особеностите при събирането на надвнесени задължителни осигурителни вноски са отчетени и в чл. 130 ДОПК, уреждащ опростена процедура за възстановяване чрез посочване в декларация на сума за възстановяване, както и когато е подадено искане за възстановяване по чл. 129, като в нейния обхват са включени задължителните осигурителни вноски според мотивите на законопроекта. Особен ред се съдържа и в чл. 128, ал. 3 ДОПК относно исканията за недължимо платени и събрани суми за допълнително задължително пенсионно осигуряване, които постъпват в пенсионноосигурителните дружества. Така в рамките на особеното производство за прихващане и възстановяване на недължимо платени суми, установявани от органите на Националната агенция за приходите, се обособяват специални основания и ред за възстановяване на недължимо платени суми за задължителни осигурителни вноски.

Намираме за неоснователни доводите на вносителя, че предвиденото разграничение по отношение на дължимостта на законната лихва създава противоречива, неясна и взаимоизключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата

държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Както е приел в своята практика Съдът, всяко установено от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“, следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение № 2 от 2023 г. по к.д. № 1/2022 г.). Подчиняването на определен вид публични вземания на различен правен режим според спецификите на обществените отношения, уредени от закона, не създава вътрешно противоречие в уредбата. До признаването/заявяването на недължимостта на вноските лицата участват с тях в осигурителната система и биха могли да ползват или са ползвали осигурителни права съгласно принципа на солидарност. Различната правна природа на осигурителните вноски и същностната им диференциация от останалите публични вземания са основателна причина за установяването на различен режим на дължимата законна лихва при наличие на предпоставките за прихващане и възстановяване, поради което принципът на правовата държава не е нарушен.

Законодателят с оглед характеристиките на публичното вземане и с оглед на икономическите условия е свободен да уреди със закон от кой момент се начисляват лихви при възстановяване на надвнесените вземания. Той може да създава опростена процедура за възстановяване на публични вземания като предвидената като такава в чл. 130 ДОПК или специална процедура като предвидената в чл. 128, ал. 3 или в чл. 129, ал. 1 – 4 ДОПК. За различните по правната си характеристика публични вземания, независимо от органа, който ги събира, условията могат да бъдат и различни. При правната уредба на лихвите е необходимо да се балансира, от една страна, интересът на държавата, обоснован от целта, за която се събират публичните вземания, а от друга страна – интересът на задължените лица за справедливо възстановяване на сумите при незаконосъобразно събрано публично вземане.

В този контекст възниква въпросът в съответствие с Конституцията ли е да се установява различен ред за дължимост на лихвите при неправомерно внесени или събрани задължителни осигурителни вноски и други публични задължения. Различното конституционно основание на задължителните осигурителни вноски и на други публични задължения, например за данъци и такси, не изисква непременно да бъде унифициран редът за тяхното възстановяване. Основните права на гражданите в социалната сфера могат да обусловят приемането на различни мерки, които да ги гарантират. „Те могат да бъдат реализирани само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки и създаде условия и гаранции.“ (Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.)

В случая въвеждането на изключение от общото правило по чл. 129, ал. 6 ДОПК за задължителните осигурителни вноски е обусловено от законовата уредба на правилата за събиране и разпределение на задължителните осигурителни вноски, които се съдържат в чл. 179 ДОПК. Внесените по сметки на Националната агенция за приходите суми за бюджета на Националната здравноосигурителна каса и за социалноосигурителните фондове, администрирани от Националния осигурителен институт, се превеждат ежедневно по сметка на Националната здравноосигурителна каса, съответно по сметка на Националния осигурителен институт. Това е гаранция, че постъпленията ще се разходват строго за целите в социалната сфера, за които тези суми са предназначени.

Предвид горното изключението в чл. 129, ал. 6 ДОПК, направено само по отношение на лихвата върху недължимо внесените или събрани задължителни осигурителни вноски, има легитимната цел средствата, които се администрират от Националната агенция за приходите, но всъщност формират фондовете на социалното и здравното осигуряване, да се използват според целта им да гарантират правата на осигурените лица при настъпване на определени социални рискове и да осигурят насрещните престации, които се дължат срещу целевото събиране на тези вноски. Пропорционалността на средството, а именно лихва все пак да се дължи, но от момента, в който е следвало да се възстанови вземането, допринася за бързина в действията по възстановяване на съответните суми и лимитиране във времево отношение на упражняването на правомощието на органа, който при условията на обвързана компетентност има правомощието да възстанови недължимо платеното.

Не са налице и основания да се възприеме тезата на вносителя, че се създава неравно третиране на „данъчно задължените лица“, според използваната от вносителя терминология, въз основа на временното им качество на длъжник на определен вид публично вземане в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

В Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14/1992 г. Съдът се е произнесъл относно тълкуването на чл. 6 от Конституцията, като е постановил, че равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове и че социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно.

Задължените лица за задължителни осигурителни вноски не са данъчно задължени лица. Те, както предвижда чл. 14 ДОПК, са носители на задължението за задължителни осигурителни вноски или са задължени да удържат и внасят задължителните осигурителни вноски, или отговарят за задължението на тези лица. Видовете и характеристиките на задължените лица, основанието за възникване на задълженията за задължителни осигурителни вноски и ползването на права въз основа на тях са уредени самостоятелно в Кодекса за социално осигуряване и в Закона за здравното осигуряване и те са различни от задължените лица за данъци, чиято правна характеристика е уредена в материалните данъчни закони. Дори и по отношение на данъците Конституционният съд е приел в своята практика, че „е въпрос на законодателна воля отделните групи данъчни субекти да бъдат различно третирани, доколкото това се извършва единствено и само със закон“ (Решение № 12 от 1994 г. по к.д. № 12/1994 г.), т.е. и самостоятелните носители на задължението за данъци или за задължителни осигурителни вноски могат да бъдат различно третирани, доколкото това е направено със закон.

Както е приел Съдът, когато в законодателството е предвидена диференциация за едно и също право или задължение въз основа на определен критерий, на който отговарят всички субекти от една група, принципът на равенство не се нарушава, а напротив – диференциацията отчита и въвежда точното и справедливо приложение на равенството (Решение № 2 от 2023 г. по к.д. № 1/2022 г.). Диференциацията по отношение на режима на законните лихви отчита различния характер на публичните вземания и възникването на осигурителни права въз основа на направените осигурителни вноски, поради което не води до извод за противоконституционност. Атакуваната правна уредба не води до

неравно третиране на гражданите от закона, тъй като субектите, намиращи се в еднакво положение, са третирани по еднакъв начин от закона. Разликата в същността на осигурителните правоотношения и различните правни последици от възникването, съществуването и развитието на тези правоотношения дават основание на законодателя да възприеме диференциран подход при уреждането на правните последици от приложението на института на възстановяване на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски от този на други публични вземания. Равенството по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията е за различните носители на задължението за внасяне на задължителните осигурителни вноски и лицата, ползващи права въз основа на тяхното внасяне, а не между различните по вид публични вземания според това кой орган е издал акта за установяването им.

Забраната за дискриминация не позволява различното да бъде третирано по сходен начин. Да се прилага един и същ правен режим към всички публични вземания единствено с аргумент, че са обявени за такива, на практика би довело до размиване на различията, които са откроени в конституционната основа на задължителните осигурителни вноски и на данъчните задължения. В случая унифицирането на режима на възстановяване на лихви по отношение на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски с този на всички други публични вземания, събирани от орган по приходите, би означавало да не се държи сметка за целевото събиране и разходване на тези суми, предназначени да гарантират основните права на гражданите по чл. 51 и 52 от Конституцията, за разлика от изпълнението на данъчните задължения, срещу които няма точно определена престация, а обезпечаване на основни функции на държавата.

Според искането „с разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК е допуснато държавата да не обезщетява граждани за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове“. Сочи се още, „че е налице противоречива съдебна практика относно това дали при наличието на процедурата по чл. 129, ал. 6 ДОПК е допустимо инициирането на производство по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди“.

Липсва основание да се възприемат доводите в искането и за противоречие с чл. 7 от Конституцията, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Като отчита фундаменталното значение на тази разпоредба за цялостното функциониране на държавната власт, в Решение № 6 от 2025 г. по к.д. № 28/2024 г. Конституционният съд посочва, че тя „представлява ключов компонент на правната сигурност и е гаранция за върховенството на правото при извършване на дейност от страна на държавни органи и длъжностни лица“.

Със задълженията за социално и здравно осигуряване се обезпечават права, които са конституционно гарантирани на осигурените лица. Макар недължимото плащане на вноските да е направено въз основа на акт на държавен орган, внесената сума не се ползва нецелево от държавата, а се разходва съгласно принципите, въз основа на които е изградено общественото осигуряване.

В случая разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част изключва по специален административен ред да се реализира заплащането на лихви за неправомерно внесени или събрани задължителни осигурителни вноски, но не изключва въобще

начисляването на лихви. Не се дерогира редът за ангажиране на отговорността по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. При действащата законова уредба това осигурява своевременното администриране и целево използване на средствата от задължителни осигурителни вноски. „Държавата е длъжна да гарантира и защитава социалните права, а не да създава юридически пречки за осъществяването им.“ (Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.) „Конституционноправната защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на обществено осигуряване, така и задължение да гарантира реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили.“ (Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г.)

В искането се изтъква, че е налице противоречива или липсваща практика на Върховния административен съд относно прилагането на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди във връзка с чл. 129, ал. 6 ДОПК. При противоречива практика Върховният административен съд е длъжен да упражни правомощието си по чл. 124 от Закона за съдебната власт и да постанови тълкувателно решение.

В искането е посочено Решение от 13 март 2017 г. по дело C-524/04 на Съда на Европейския съюз относно възстановяването с лихви на вземания за данъци. Тази практика не може да се отнесе към режима на задължителните осигурителни вноски, чиято функция е свързана с осигуряването и ползването на социалните права. В искането не се отчита правната уредба на възстановяването на останалите публични вземания, които не се установяват от органите на Националната агенция за приходите.

Частта от разпоредбата на чл. 129, ал. 6, изр. първо от ДОПК, чиято противоконституционност се иска да бъде обявена, не изключва прилагането на общия ред за отговорността на държавата, предвиден в чл. 7 от Конституцията и уреден в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, доколкото същите са обхванати от изречение второ на чл. 129, ал. 6 ДОПК. Доколкото в законодателството няма установено общо правило за възстановяване на недължимо внесени публични вземания с лихви, когато са внесени въз основа на акт на държавен орган, който има правомощието да ги установява, редът по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди е приложим за всички недължимо платени публични вземания, установявани с актове на съответните органи, освен ако в специален закон не е установено друго. Когато не е предвидено друго в специалния закон, уреждащ главното вземане, няма пречка претенцията за лихва върху главното вземане да се реализира по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. При незаконосъобразно внесени задължителни осигурителни вноски отговорността е на държавата въз основа на незаконосъобразното упражняване на правомощията на орган по приходите на Националната агенция за приходите, а не на органите, които управляват бюджетите на общественото и здравното осигуряване. Отговорността на държавата не може да засяга правата на осигурените лица.

Субсидиарният характер на пътя на защитата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди не означава, че тази защита не е ефективна, а единствено, че не се прилага, когато е налице друг защитен способ. Следва да се отчита, че конституционният законодател не е установил ред, по който да се реализира отговорността на държавата за вреди, но в чл. 7 от Конституцията е въздигнал тази

отговорност в принципно положение. Не само не е налице, но не би била и конституционно търпима норма от законодателството, която да изключва тази отговорност. От друга страна обаче, да се диференцира редът за реализиране на тази отговорност, е въпрос на законодателна целесъобразност, при която трябва да се гарантират принципите на правовата държава, отговорността на държавата за вреди и ефективност на средствата за защита.

Според искането „[д]ори да се приеме, че лицето, което е претърпяло вреди от незаконен акт на администрацията, би могло да бъде обезщетено по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, то наличието на друг ред (общия ред по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди) не обосновава допустимостта на вътрешнопротиворечива, изключваща се и установяваща неравно третиране правна уредба, която възпрепятства лицето да получи дължимото му се обезщетение по административен ред (бързо и без съществени формалности чрез подаване на искане по чл. 129, ал. 1 ДОПК), а му предоставя единствено възможността да предяви претенции по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, при положение че за всички други лица в съпоставимо положение недължимо платените/събрани суми се възстановяват/прихващат ведно с дължимата лихва в пълен размер по реда на чл. 128 и сл. ДОПК“.

Следователно като аргумент за противоречие с чл. 7 от Конституцията се сочи невъзможността претенцията за лихва по отношение на задължителните осигурителни вноски да се удовлетвори в административното производство по чл. 129 ДОПК, а не липсата на ред, по който да се ангажира отговорността на държавата. Обстоятелствата, че разпоредбата не изключва отговорността на държавата, както и посочените вече съображения относно липсата на противоречие в уредбата и дискриминация по отношение на лицата, а отчитане на различната правна основа на задължителните осигурителни вноски и другите публични вземания, водят до извода за липса на противоречие с Конституцията и по отношение на принципа за отговорност на държавата за вреди. От друга страна, въпрос на законодателна преценка е как да се уредят дължимостта на лихвите и редът, по който се възстановяват.

В искането се обосновава противоречието на чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част с твърдението, че „[з]аконодателят по същество е допуснал обогатяване на държавата за сметка на гражданите, които са претърпели вреди от незаконни актове на органи на публичната власт“. Това според вносителя следва да се определи като недопустимо от правния ред засягане на частната собственост на лицата, когато те са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства за дълъг период от време.

Не е налице соченото от вносителя противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Законодателно въведеното разграничение в режима на законната лихва при възстановяване на недължимо платени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски, обусловено от тяхното разпределение по фондове и обвързаното им разходване по целево предназначение, не е относимо към посочената конституционна разпоредба, нито представлява посегателство върху правото на частна собственост.

Задължителните осигурителни вноски и лихвите при тяхната дължимост и възстановяването им са уредени в закон и въз основа на законово основание се засяга

собствеността на задължените лица, за да могат те и други осигурени лица въз основа на принципа на солидарността да ползват права, които се реализират чрез изплащането на различни по характеристиката им парични суми или чрез ползването на остойностени здравни услуги. Правата на социална сигурност и социална помощ и на закрила на здравето са уредени в дял IV „Солидарност“ на Хартата на основните права на Европейския съюз, в чийто преамбюл солидарността е изведена като неделима и универсална ценност. Както се предвижда в този преамбюл, ползването на тези права поражда отговорности и задължения както спрямо другите, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения. Като се отчитат принципът на солидарност при изграждането на осигурителната система в България, предвидените специални правила за възстановяване на задължителни осигурителни вноски, както и условията и редът за ползването на социалноосигурителните права, различният момент на начисляване на лихви при възстановяване на недължимо внесени осигурителни вноски от различните задължени лица (осигурени и осигурители) не засяга непропорционално правото на собственост, което е гарантирано и защитено от закона.

Правната уредба на надвнесените вноски за задължително осигуряване и начисляването на лихвата върху тях следва да се тълкува и във връзка с уредбата на получените осигурителни плащания от осигурените лица. Контролът на приходите от задължителните осигурителни вноски в социалноосигурителните фондове е възложен на органите на Националната агенция за приходите, докато контролът на разходите от социалноосигурителните фондове е възложен на органите на Националния осигурителен институт. В чл. 114 КСО (възстановяване на неоснователно получени суми) се прави разграничение между недобросъвестно и добросъвестно получени суми. Добросъвестно получените осигурителни плащания въз основа на надвнесени задължителни осигурителни вноски, установени с акт на орган по приходите, не подлежат на възстановяване (чл. 114, ал. 2 КСО). Според чл. 109, ал. 4 ЗЗО, когато задължението за внасяне на осигурителните вноски е на работодателя или на друго лице, невнасянето на осигурителни вноски не лишава осигуреното лице от здравноосигурителни права. Така се отчита връзката между законосъобразно изпълненото задължение за внасяне на задължителните осигурителни вноски и получените осигурителни плащания и се проявява принципът на солидарността при осигуряването.

Като се оспорва изключение от един административен ред при наличие на друг път за защита на засегнати права, на практика се иска от Конституционния съд да влезе в ролята на позитивен законодател и като ефект от неговото решение изключението повече да не се прилага. Такъв ефект би бил допустим, ако изключението е противоконституционно, но когато не се нарушават конституционни изисквания, а уредбата касае законодателна целесъобразност, Конституционният съд не може да измества тази преценка. В Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. „Съдът обръща внимание, че съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание. Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава“. Също така уважаването на искането задължителните осигурителни вноски да се възстановяват с лихва при условията, предвидени за други публични вземания, установявани или събирани от органите при Националната агенция за приходите, би означавало Съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се

превърне в позитивен законодател (Определение № 2 от 1994 г. по к.д. № 1/1994 г.; Определение № 8 от 2022 г. по к.д. № 15/2022 г.; Решение № 9 от 2020 г. по к.д. № 3/2020 г.; Решение № 11 от 2013 г. по к.д. № 20/2013 г.).

Дали за възстановяването с лихва на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски въз основа на акт на орган по приходите да се прилага административният ред по чл. 129 ДОПК, или отговорността на държавата да се реализира по общия ред, е въпрос, който трябва да реши законодателят. Различната конституционна същност на основните права в социалната сфера и задължението за плащане на данъци и такси предполагат тези различия да бъдат вземани предвид в уредбата на механизмите, по които да се разходват съответните средства. Също така справедливостта в уредбата на законово равнище изисква във всички случаи да се ангажира отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на нейни органи или длъжностни лица. Тази отговорност трябва да бъде равностойна, ефективна и да не затруднява прекомерно гражданите в упражняването на тези права.

Възстановяването на лихви от момента на плащането на сумите въз основа на акт от орган по приходите на Националната агенция за приходите от фондовете, които акумулират средствата за специално целево предназначение, за да подпомагат на солидарен принцип членовете на обществото при настъпването на осигурително събитие, би нарушило целевия им характер и би довело до несигурност относно обезпечаването на правата на останалите осигурени лица. Предвиденото изключение лихвите да се дължат от момента, когато сумите е следвало да бъдат възстановени, отчита посочените от Конституционния съд специфики на задължителните осигурителни вноски, като не допуска разходване на събраните във фондовете парични средства за изплащане на лихви върху постъпили недължимо платени суми, събрани или наложени въз основа на акт на органите по приходите. Право и задължение на законодателя е да предвиди реда за разходване на задължителните осигурителни вноски чрез ясни правила, които отчитат същностната им диференциация от бюджетните средства. В този смисъл установеният различен правен режим на началната дата на дължимост на законната лихва е въпрос на законодателна целесъобразност.

Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Борислав Белазелков оспорената разпоредба е противоконституционна.

Задължението на държавата за връщане на несъществуващо публично задължение (внесено под заплаха от принуда или принудително събрано) и задължението й да обезщети вредите от изпълнението на незаконен акт на неин орган имат своето конституционно основание в чл. 4, ал. 1 (държавата е правова и се управлява според Конституцията и законите на страната) и в чл. 7 (държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица) от Конституцията.

Не поставяме под съмнение безспорния факт, че „данъчните плащания и вноските за социалното и здравното осигуряване почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици. Въпреки че и двете категории представляват публични вземания на държавата, те имат различна правна природа. Същите имат различен характер и предназначение. Основните различия между тях се проявяват както

при финансовите източници за набирането им, така и в управлението и разходването на тези средства“. (Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г.) Не поставяме под съмнение и факта, че „[о]сигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“ (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.).

Намираме обаче, че предвиденото от законодателя различно третиране на субектите, които по волята на държавата дължат осигурителни и други публични задължения, когато сумите са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, не може да бъде обосновано с разликата в естеството на двата вида публични задължения – за данъци и за вноски за задължително обществено осигуряване. Няма конституционно основание, което да обоснове различно третиране на задължените лица по отношение на определянето на началния момент на дължимост на законната лихва.

Както изрично приема Конституционният съд в посоченото Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3/2013 г., различието между данъците и вноските за задължителното обществено осигуряване е във финансовите източници за набирането и в управлението и в разходването на средствата. По силата обаче на изрична законова разпоредба установяването, обезпечаването и събирането и на двата вида публични задължения се осъществяват от един и същ субект – орган по приходите, и по един и същ ред – производствата и процедурите, установени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (чл. 1). Следователно по силата на изрична законова уредба осигурителните правоотношения между осигурителя (задълженото за вноските за задължителното обществено осигуряване или задълженото за тяхното внасяне лице) и осигурителния орган се осъществяват не непосредствено, а опосредено – чрез органите по приходите (чл. 1 ДОПК). Имено органите по приходите са тези, които установяват съответното публично задължение за вноски за задължително обществено осигуряване и за данъци, и техният акт е правното основание за внасяне или събиране. Осигурителният орган (и съответно целево събраните в съответния фонд средства) не е отговорен за осъществената от органа по приходите (държавен орган) незаконосъобразна принуда чрез издаден незаконосъобразен акт. По смисъла на закона осъществената от органа по приходите принуда е идентична по отношение на задължените лица, независимо дали става въпрос за задължение за данъци, или за задължение за вноски за задължително обществено осигуряване, и тази принуда не се влияе от разликата в източниците и в разходването на средствата.

Следва да се посочи, че законодателят не изключва изобщо дължимостта на законната лихва по отношение на недължимо внесени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски. Той установява задължение за заплащане на такава лихва, но от деня, в който сумите е следвало да бъдат възстановени по реда на чл. 129, ал. 1 – 4 ДОПК. Следователно законодателят допуска, независимо от специфичната цел, за която се разходват вноските за задължителното обществено осигуряване, когато те са недължимо внесени или събрани не въз основа на акт на орган по приходите, да се възстановяват със законна лихва. Единственото, което законодателят постига чрез установеното различно третиране на задължените лица с оглед на началния момент на дължимост на законната лихва, е да освободи държавата от задължението й да възстанови недължимо внесените или събрани суми, когато са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите със законната лихва. В този случай отговорността за законната лихва не е на

осигурителния орган, който управлява съответния фонд, по който се превеждат внесените или събраните въз основа на незаконосъобразния акт на органа по приходите задължителни осигурителни вноски, а на държавата.

Установените от законодателя правила за събиране и разпределение на задължителните осигурителни вноски (чл. 179 ДОПК) не могат да бъдат основание за различно третиране от държавата на задължените лица за вноски за задължително обществено осигуряване и за другите публични задължения, когато внесените или събраните суми са въз основа на акт на орган по приходите. Не е такова основание и фактът, че задължените за внасяне на вноските за задължителното обществено осигуряване лица невинаги са задължените за тези вноски лица (чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК), защото това е приложимо и за носителите на задължението за данъци, и за задължените за удържане и внасяне на данъците лица. Всички тези лица са третирани еднакво от органа по приходите по отношение на установяване с нарочен акт на дължимите данъци и вноски за задължително обществено осигуряване. Внасянето и събирането на данъци и на вноски за задължително обществено осигуряване въз основа на акт на орган по приходите няма отношение към правното основание и правните последици на публичните задължения и по никакъв начин не влияе на предназначението им (бюджетни средства и средства с целево предназначение).

След като законодателят е избрал да уеднакви реда за събиране на вноските за задължителното обществено осигуряване и за данъци, той следва да уеднакви и реда, по който държавата изпълнява задължението си да възстанови вредите, които са причинени на лицата от незаконни актове на нейни органи. Фактът, че лицата, които въз основа на акт на орган по приходите са внесли недължими суми за вноски за задължително обществено осигуряване, могат да търсят правата си по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, не удовлетворява изискването за равно третиране. Това не е въпрос на законодателна целесъобразност, нито може да се оправдае с различния характер на вноските за задължително обществено осигуряване и за данъци, защото в случая този характер е ирелевантен – държавата в лицето на органа по приходите прилага еднакви правни средства за събиране на всички публични задължения и дължи еднакъв ред за възстановяването на вредите в размер на законната лихва, които са резултат от акт на неин орган. Предвиденият в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди ред за обезщетяване на вреди е приложим за реално претърпените вреди в размер, по-голям от законната лихва, които следва да бъдат доказани.

По изложеното оспорената част от разпоредбата на чл. 129, ал. 6, изр. първо ДОПК противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2, изр. първо от Конституцията.

В настоящото конституционно производство липсата или наличието на мнозинство се определя от броя на гласувалите по същество „за“ или „против“ уважаването на искането. Мнозинство от седем гласа от всички съдии съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията в случая не е налице, поради което искането на Висшия адвокатски съвет следва да бъде отклонено.

При тези обстоятелства и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отклонява искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 2005 г.; посл. изм., бр. 65 от 2025 г.).

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 8 април 2025 г. по конституционно дело № 1 от 2025 г.[39]

Делото е образувано по искане на 28-и състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 314, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс.

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 Росица Симова разгледа в закрито заседание на 8.04.2025 г. конституционно дело № 1/2025 г., докладвано от съдия Галина Тонева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 3.02.2025 г. по искане на 28-и състав на Софийския районен съд във връзка с разглеждането от него гр.д. № 17724/2024 г. за установяване на противоконституционност на чл. 314, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) (обн., ДВ, бр. 59 от 2007 г.; посл. изм., бр. 26 от 2025 г.).

В искането вносителят излага две групи доводи за твърдяната противоконституционност на чл. 314, ал. 3 ГПК.

На първо място, съставът на Софийския районен съд посочва, че „правилото на чл. 314, ал. 3 ГПК не представлява противоконституционно ограничение на предмета на гражданския процес във всички случаи, но абсолютният му и безизключителен характер водят до противоконституционност на начина, по който то е въведено без изключения“.

[39] обн. ДВ, бр. 32 от 15.04.2025 г.

Вносителят определя правото на задържане на владелеца като елемент от „широкото понятие „собственост“ по смисъла на чл. 17 от Конституцията“. Според него „при създаване на разпоредбата очевидно законодателят е изхождал от житейската логика, че наемателят или заемодателят за послужване на недвижима вещ няма как да са владелци, тъй като ако твърдението на ищеца за наличие на договор от тези два вида се докаже, то ответникът по делото ще е получил власт върху вещта по силата на договор и това го прави държател съгласно чл. 68, ал. 2 ЗС, а държателят няма право на задържане“. Сезиращият съд посочва: „[т]ова обаче не отчита хипотези като тази в настоящото дело, които е възможно да се случат – когато е налице преобръщане на държането във владение и извършване на подобрения“. Той поддържа, че „на практика въведеното ограничение на имуществените права („собственост“ по смисъла на чл. 17 от Конституцията) отдава абсолютно предпочитание на правата на наемодателя, без да е възможно да се направи преценка за това дали неговият или на ответника по делото интерес заслужава по-голяма защита“. Твърди, че „[д]околкото в случая не се дава защита на уредено в материалния закон право (изключва се съдебното му релевиране), макар и това право да е уредено в материалния закон, е нарушено и изискването всеки да има право на защита по чл. 56 от Конституцията, а доколкото правилото на чл. 314, ал. 3 ГПК на практика отнема едно право, закрепено в материалния закон – ЗС, то се създава колизия между правила, която нарушава принципа на правовата държава, уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията и нейния преамбюл“.

На второ място, вносителят поддържа, че „правилото на чл. 314, ал. 3 ГПК ограничава съдебната преценка в такава степен, че лишава страните от състезателност в процеса и възможност да изложат възражения, уредени в правилата на материалния закон – чл. 72, ал. 3 и чл. 74, ал. 2 ЗС, като така нарушава чл. 121, ал. 1 от Конституцията“. Съдебният състав счита, че е „напълно отнета“ преценката на съда относно „баланса и характера на правата на двете страни в процеса“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав във връзка с разглеждано конкретно дело) – и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1, 2 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон, което е правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане със същия предмет – чл. 314, ал. 3 ГПК – поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Задължително условие за допустимостта на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената законова разпоредба да е „действаща и обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело, по което съдът, сезиращ конституционната юрисдикция, трябва да се произнесе“ (Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г.). Наред с това оспорената разпоредба трябва да има пряко отношение

към предмета на разглеждания от сезиращия съд правен спор. Съдът трайно приема, че неговото произнасяне „има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция и въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд (Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г.).

За да се прецени допустимостта на направеното искане за обявяване на противоконституционност на оспорената законова разпоредба, е необходимо да се установи какъв е предметът, с който съдът, разглеждащ правния спор, е сезиран, какви са неговите законово установени правомощия, които определят приложимото право, и дали разпоредбата, чиято противоконституционност се иска да бъде обявена, е от значение за изхода на делото.

Предмет на конституционното дело е разпоредбата на чл. 314, ал. 3 ГПК, според която по искове за опразване на наети и заети за послужване помещения не се допускат възражения за собственост и за извършени подобрения в имота. Систематичното място на оспорената разпоредба е в част трета „Особени искови производства“, глава двадесет и пета „Бързо производство“ от ГПК.

Софийският районен съд е сезиран с иск по чл. 249, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), който по силата на чл. 310, ал. 1, т. 2 ГПК подлежи на разглеждане по реда на бързото производство. Разпоредбата на чл. 314, ал. 3 ГПК като част от разпоредбите, които уреждат бързото производство, е годна за прилагане по конкретното дело и формално има пряко отношение към неговия предмет. Въведеният с исковата молба предмет на делото е наличието на облигационно правоотношение, възникнало въз основа на сключен между страните договор за заем за послужване, по който съдът дължи произнасяне. По силата на диспозитивното начало в гражданския процес предметът на делото и обемът на търсената защита се определят от ищеца (чл. 6, ал. 2 ГПК). На това основание в конкретния случай сезиращият съд е обвързан от обективираните в исковата молба фактически твърдения и обусловеното от тях искане за защита, съобразно които дължи произнасяне по претенция за връщане на имот, предоставен от ищеца на ответника по силата на договор за заем за послужване по смисъла на чл. 243 ЗЗД.

Следователно претенцията на ищеца, с която е сезиран съдът, произтича от твърдение за съществуващо между страните по спора облигационно правоотношение (договор за заем за послужване) и съдът е задължен да разгледа единствено твърденията и възраженията, свързани с неговото развитие, като въз основа на събраните доказателства уважи или отхвърли иска на предявеното основание. Именно предвид предмета на облигационния спор в това производство е без значение на кого принадлежи правото на собственост върху предоставения за послужване имот (ищецът претендира връщането му не като собственик, а като заемодател, комуто ответникът заемател се е задължил да върне имота). На това основание и ответникът не може да противопостави право на задържане върху имота до заплащане на направени от него подобрения, тъй като по силата на Закона за собствеността (ЗС) такова право има само владелецът (чл. 72, ал. 3 и чл. 74, ал. 2 от ЗС), а заемателят е държател по смисъла на чл. 68, ал. 2 ЗС.

С оглед на предмета на производството пред сезиращия съд оспорената разпоредба на чл. 314, ал. 3 ГПК по същество само установява едно правно положение, което следва

от естеството на правния спор за връщане на вещ, получена на облигационно основание. Във връзка с това е необходимо да се съобрази и общата разпоредба на чл. 131, ал. 2, т. 5 ГПК, която предвижда, че в отговора си ответникът трябва да посочи „възраженията си срещу иска“, т.е. тези свои насрещни права, които са в състояние да осуетят предоставянето на търсената от ищеца защита.

Следва също да се посочи, че уредбата на възможността дадена претенция да бъде предявена за разглеждане в едно или друго производство се основава на „съображения със значение на процесуални ценности, каквито са бързината на правораздаването, процесуалната дисциплина и процесуалната икономия“ (Решение № 16 от 1998 г. по к.д. № 7/1998 г.). Тезата на сезиращия съд за „трансформация на държането във владение“ е неотносима към предмета на делото, рамките на който са очертани от исковата молба. Дори да се приеме, че ответникът по гражданското дело е променил намерението си в хода на развитие на договорните отношения между страните и е започнал да държи имота за себе си, това обстоятелство е напълно ирелевантно за материалноправната легитимация на страните по предявения иск, чиято основателност е обусловена от наличието на договорно правоотношение, по силата на което ответникът дължи или не дължи изпълнение.

Изложеното сочи, че изходът на производството пред сезиращия съд изцяло се урежда от цитираните норми в ЗЗД и ЗС, а макар и оспорената разпоредба на чл. 314, ал. 3 ГПК да е формално приложима към производството, произнасянето по искането за установяване на нейната противоконституционност не би имало ефект за разрешаването на правния спор пред сезиращия съд.

Поради това Конституционният съд намира, че предявеното искане не може да постигне заложеното в чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – „осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването по същество на висящото пред сезиращия съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение“ (Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г.). Уважаването на искането не би обосновало правната възможност ответникът да направи възражение, чиято недопустимост в производството пред сезиращия съд поначало следва от предмета на предявения иск.

Предвид изложените съображения производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо, поради което и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 28-и състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на чл. 314, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 2007 г.; посл. изм., бр. 26 от 2025 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 1/2025 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 8 май 2025 г. по конституционно дело № 3 от 2025 г.[40]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс.

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 Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 8.05.2025 г. конституционно дело № 3/2025 г., докладвано от съдия Невин Фети.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 11.03.2025 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд във връзка с разглежданото от него н.о.х.д. № 369/2021 г. за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.) (НПК).

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 105, ал. 2 НПК противоречи на чл. 122, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Вносителят посочва последиците от Определение № 7 от 2024 г. на Конституционния съд по к.д. № 20/2024 г., с което е отклонено искането му за оспорване на чл. 105, ал. 2 НПК, като „[в]ъз основа на доводите, изложени от защитниците, приема, че вече би могъл да формулира искане към Конституционния съд, което да не страда от констатираните недостатъци“ (т. 4 от искането). Развива съображения относно фактите по делото, като посочва естеството на обвиненията, източниците на „доказателствени сведения“ (т. 9), доводите на защитата по дадената от сезиращия съд възможност за изразяване на становище „относно конституционното съответствие на чл. 105, ал. 2 от НПК“ (т. 20).

Въз основа на преценка на тези доводи, приложимото право и последиците от прилагането на цитираната разпоредба съдебният състав излага мотиви за твърдяното противоречие с чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Приема, че „последиците от прилагането на чл. 105, ал. 2 НПК е изключването на писмени доказателствени средства (протоколите за претърсване и изземване) и на веществени доказателствени средства (видеозаписи, аудиозаписи, натривки). Същевременно те в конкретния случай съдържат доказателства, които са благоприятни за подсъдимите, доколкото опровергават достоверността на показанията на основния свидетел на обвинението – гражданина, от когото според

[40] обн. ДВ, бр.40 от 16.05.2025 г.

прокурора полицейските служители са искали подкуп. В действителност именно тези доказателства са поставени в основата на защитната теза на подсъдимите“ (т. 30).

Сезиращият съд посочва още, че „защитата изразява информирано желание да се ползва от доказателства, обективирани в доказателствени средства, попадащи в приложното поле на чл. 105, ал. 2 НПК; но те попадат в това приложно поле само поради това, че са били допуснати нарушения от съда, довели до неефективен съдебен контрол върху следствени действия, нарушаващи личната сфера на подсъдимите. Т.е. подсъдимите знаят, че е било допуснато нарушение на правата им – и информирано, след консултация със защитниците си – искат да се ползват от доказателствата, събрани при това нарушение“ (т. 35).

Според съдебния състав в Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г. „Конституционният съд разглежда нормата на чл. 105, ал. 2 НПК само в един аспект – а именно, че изключването на доказателства винаги и неизменно е благоприятно за подсъдимия“ (т. 40) и „че би се допуснало нарушение на основните права на гражданите, ако се ползват доказателства, събрани при вече допуснато нарушение на тяхно основно право“ (т. 41). Вносителят счита, че „Конституционният съд не разглежда конституционното съответствие на чл. 105, ал. 2 в хипотеза, при която в нарушение на процесуалните правила и при накърняване на личната сфера на подсъдимите са били събрани доказателства, които са в полза на подсъдимите“ (т. 43). Според сезиращия съд прилагането на чл. 105, ал. 2 НПК ще доведе не само до неразкриване на обективната истина, но и до нарушаване на правото на защита на подсъдимите.

По изложените в искането съображения вносителят прави извод, че чл. 105, ал. 2 НПК по явен и несъмнен начин противоречи на чл. 122, ал. 1 от Конституцията, когато се прилага при определените по конкретното дело обстоятелства. Счита също, че „би следвало Конституционният съд да разгледа това искане именно в аспекта на това дело и това конкретно приложение на оспорения закон“ (т. 60).

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав), във връзка с разглеждано конкретно дело.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1, 2 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 105, ал. 2 НПК, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд се е произнесъл с Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г. за недопустимост на искане с предмет установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 НПК, образувано по инициатива на същия съдебен състав по същото наказателно дело. В своята практика Съдът е обосновал разбирането, че „[м]акар и в хипотезата на ново искане от съдебен състав по конкретно дело, и по това искане Конституционният съд на общо основание преценява

допустимостта независимо от предходно отклоняване на искане със същия предмет по друго дело“ (Определение № 14 от 2024 г. по к.д. № 30/2024 г.).

С Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г. Конституционният съд е отклонил искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 НПК и е прекратил производството по конституционното дело. Приел е, че „[п]ротивоконституционността следва да се обоснове с убедителни доводи, извлечени от конституционни разпоредби, на които се позовава всеки вносител на искане пред Конституционния съд. В случая, предвид съдържанието на искането пред Съда, вносителят е въвел твърдение за противоконституционност, която произтича от незаконосъобразни действия на правоприлагащите органи в рамките на досъдебното производство, водещи до опорочаване на процеса на събиране на доказателства и изправяне на решаващия съд пред необходимостта да приложи чл. 105, ал. 2 НПК в тази му редакция, и от това следват затруднения за съда за разкриване на обективната истина и за реализирането на наказателната отговорност.“

Настоящото искане се отнася до същия правен проблем, предмет на искането по к.д. № 20/2024 г., а именно твърдяна противоконституционност на чл. 105, ал. 2 НПК в същата редакция. Несъответствието на разпоредбата с Конституцията се поддържа не въобще, а само „когато се прилага при обстоятелства като по главното дело – процесуалното нарушение е допуснато от прокурора и от съда; то няма за резултат недостоверност на събраните доказателства; тези доказателства са само и единствено в полза на подсъдимите; последните са информирани за естеството на допуснатото нарушение и изрично правят искане да се ползват от тези доказателства“ (т. 59). И в това ново искане противоконституционността на чл. 105, ал. 2 НПК се основава на доводи за незаконосъобразни действия на правоприлагащите органи в рамките на досъдебното производство, водещи до опорочаване на процеса на събиране на доказателства. Този предмет не се променя от обстоятелството, че сезиращият съд е дал възможност на страните да изразят становище относно последиците от прилагането на чл. 105, ал. 2 НПК и да приеме, „че вече би могъл да формулира искане към Конституционния съд, което да не страда от констатираните недостатъци“. Различните стадии/етапи на производството по едно съдебно дело не обуславят последваща възможност за сезиране на Конституционния съд по същия предмет, ако не се поставя нов правен проблем.

Доводите на вносителя, че ако чл. 105, ал. 2 НПК е проява на правото на защита по чл. 122, ал. 1 от Конституцията, „то би следвало подсъдимите да имат възможност по информиран начин да се откажат от тази защита“ (т. 50), не са изведени от конституционни разпоредби. В Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г. Конституционният съд приема, че „правило, подобно на чл. 105 НПК, се съдържа в повечето демократични наказателноправни системи и в този смисъл не е инцидентно нововъведение в българското наказателно-процесуално право. Неговият интензитет – абсолютно или частично изключване на доказателствените средства според вида и степента на нарушението при събирането им – е въпрос на законодателна дискреция при формирането на наказателната политика.“

Не може да се приеме изводът на вносителя, че „след като на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията един съд може да сезира Конституционния съд с искане по

конституционното съответствие на закон – като отчита неговото конкретно приложение по конкретното дело – то и би следвало Конституционният съд да разгледа това искане именно в аспекта на това дело и това конкретно приложение на оспорения закон“ (т. 60). Необходимо е да се отчете, че упражняваният от Конституционния съд контрол за конституционност, дори когато се инициира от съд по висящ съдебен процес, по който се оспорва съответствието с Конституцията на приложим закон по конкретното дело, не може да има за последица обявяване на противоконституционност на разпоредба от този закон само за конкретното дело. Правомощието на Конституционния съд да установява противоконституционност на законите е за абстрактен контрол, дори когато се упражнява по повод сезиране от съд по конкретно дело, като аргумент за това е общозадължителната сила на решенията на Конституционния съд. С изменението в чл. 150, ал. 2 от Конституцията се разшири достъпът до конституционната юрисдикция, но не се променя характерът на упражнявания нормен контрол, който остава абстрактен.

Предвид горното, както е посочено и в Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г., „[п]ри конкретното сезиране Конституционният съд намира, че то не може и да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение“. Този извод не се променя и от обстоятелството, че в производството по настоящото дело вносителят обосновава противоречие на чл. 105, ал. 2 НПК само с чл. 122, ал. 1, а не и с чл. 121, ал. 2 от Конституцията, както в искането му по к.д. № 20/2024 г. Съгласно разпоредбата на чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС Конституционният съд не е ограничен с посоченото основание за несъответствие с Конституцията. Различията в основанията, на които се твърди противоконституционността, сами по себе си не водят до нов предмет на конституционното производство.

Предвид изложените съображения Конституционният съд намира, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо поради идентичността на поставения по него правен проблем с този по к.д. № 20/2024 г. Предвид това и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 3/2025 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 10 юни 2025 г. по конституционно дело № 8 от 2025 г.[41]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията и за обявяване на нищожност на Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание.

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 10.06.2025 г. конституционно дело № 8/2025 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 27.05.2025 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 във връзка с чл. 1, ал. 2, чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията и за обявяване на нищожност на Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание.

Исканото тълкуване на посочените конституционни разпоредби се отнася до следните въпроси:

1. Задължено ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?

2. Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от конституционен орган, овластен в закон?

Необходимостта от тълкуване на Основния закон е обоснована с твърдението, че е налице различно процедиране от страна на „Парламента и неговите председатели“ при направено от президента предложение за произвеждане на национален референдум. Във връзка с това се посочва, че на 29.01.2014 г. президентът е внесъл в 42-рото Народно събрание такова предложение с три въпроса, като на 5.02.2014 г. председателят на 42-рото Народно събрание е докладвал в пленарната зала, че е получено предложение от президента и че актовете (заедно с внесените законопроекти) са разпределени. С Указ № 201 от 5.08.2014 г. президентът е разпуснал Народното събрание, поради което предложението не е разгледано. На 3.07.2015 г. президентът е сезирал 43-тото Народно

[41] обн. ДВ, бр. 49 от 17.06.2025 г.

събрание с предложение за произвеждане на национален референдум с три въпроса, като председателят на Народното събрание е разпределил предложението на две постоянни комисии – Комисията по правни въпроси и Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите, които са го разгледали съответно на 1.07.2015 г. и 18.06.2015 г. На 28.07.2015 г. Народното събрание е разгледало предложението и е приело решение за произвеждане на национален референдум по един въпрос, редактиран въз основа на направени от народни представители предложения.

Президентът посочва, че по направено от него на 12.05.2025 г. предложение за произвеждане на национален референдум председателят на Народното събрание е процедирал различно, като със свое Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. е оставил предложението „без разпределение“ и го е върнал на вносителя.

Въз основа на изложеното президентът заявява, че „действията, респективно и бездействията на Парламента и неговите председатели разкриват диаметрално различни подходи към идентични ситуации“, поради което е налице „правен спор, очертаващ се в различните виждания по тълкуването и прилагането на нормите на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 в контекста на инициираните от държавните глави процедури за национален референдум“. Посочва, че „тълкуването на тези разпоредби по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 ще даде необходимата яснота относно удачния начин за тяхното прилагане, което е и единствената възможност да бъде решен този спор“. Според президента „в конкретния случай съществуващият проблем е свързан с интерпретирането на конституционно установените правомощия на председателя и на Парламента“, при което даването на исканото задължително тълкуване „би осигурило нужната сигурност и стабилност в обхвата на правомощията на органите, имащи отношение към пряката демокрация“ и „би дало отговор на въпроса за легитимността на бездействието на националния представителен орган по приемане на решение на основание чл. 84, т. 5 и доколко същото е във връзка с легитимността на действия на самия председател“.

На основание чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционен съд президентът иска и да бъде обявено за нищожно Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание, като посочва, че тази възможност не е самостоятелно правомощие на Конституционния съд, а е „средство за утвърждаване на съществуващите такива в чл. 149, ал. 1, т. 1 – 8“ и се явява „механизъм, посредством който може да бъде защитена конституционната правова държава“.

За да се произнесе по допустимостта на искането, Конституционният съд съобрази следното:

Искането е направено от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Основния закон. Предявено е в писмена форма и е мотивирано, с което са съобразени изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост на така направено искане, поради което не е налице отрицателна процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е за задължително тълкуване на разпоредби от Основния закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Като изходна позиция при формиране на извод за допустимостта на искането за даване на задължително тълкуване на Основния закон Конституционният съд следва да прецени налице ли е реално съществуващ и обоснован правен проблем, който произтича от твърдяна неяснота на конституционната уредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел (Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9/2007 г.; Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г.; Определение от 8.10.2019 г. по к.д. № 11/2019 г.). В случая такъв реален правен проблем е налице, защото Конституцията не съдържа изрична правна уредба относно правомощията на председателя на парламента изобщо при постъпване на искане за произнасяне по въпрос от компетентност на Народното събрание, направено от субект, овластен по силата на закон да го сезира. Според определения по допустимост от 22.01.2004 г. по к.д. № 1/2004 г., от 16.11.2004 г. по к.д. № 9/2004 г. и от 8.10.2019 г. по к.д. № 11/2019 г. отсъствието на изрична правна уредба в Конституцията обуславя допустимост на поставения за тълкуване въпрос. Заедно с това наличието на реален правен проблем се илюстрира от наличието на противоречива практика относно процедирането от страна на председателя на парламента конкретно по внесено от президента предложение за произвеждане на национален референдум. В този смисъл правният проблем, към чието разрешаване е насочено искането, е от значение за функционирането на националното представително учреждение, както и за пределите на компетентността на неговия председател поради наличието на „противоречиво разбиране и опасност от противоречиво прилагане“ на конституционната уредба като основание за ангажиране на тълкувателната компетентност на Съда (Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г.). Както е посочено и в Определение № 12 от 2024 г. по к.д. № 23/2024 г., произтичащите от неяснотата на конституционната уредба различни възможни решения обуславят интерес от исканото тълкуване.

При произнасяне по допустимостта на искане за даване на задължително тълкуване на Основния закон Конституционният съд следва да прецени и дали формулираният от вносителя тълкувателен въпрос точно изразява произтичащия от неяснотата на конституционната уредба правен проблем и съобразно това да изведе точната му формулировка, без да подменя волята на сезиращия субект, както и да съобрази дали отговорът на въпроса налага тълкуване на всички посочени в искането конституционни разпоредби (Определение от 12.05.1992 г. по к.д. № 6/1992 г.; Определение № 2 от 2021 г. по к.д. № 6/2021 г.). Във връзка с това Съдът намира, че в настоящия случай, при който правният проблем се извежда от констатирано непоследователно процедиране от страна на председателя на парламента по внесено от президента предложение за произвеждане на национален референдум, по отношение на първия формулиран от вносителя тълкувателен въпрос искането следва да бъде отклонено като недопустимо. Това е така, на първо място, защото в конкретната хипотеза, по повод на която е инициирано искането по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията поради разкриване на „диаметрално различни подходи към идентични ситуации“, именно в резултат на действията на председателя на парламента не се е стигнало до разглеждане на предложението на президента от страна на Народното събрание. Поради това въпросът дали Народното събрание е задължено да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум, направено от овластен по силата на закона да го сезира субект, изобщо не е бил предмет на противоречиво решаване от самия парламент. При това преценката дали председателят на парламента може със свой едноличен акт да препятства произнасянето

на Народното събрание по въпрос от негова конституционна компетентност не е обусловена от това по какъв начин самият национален представителен орган следва да процедира при сезирането му. Заедно с това е необходимо да се има предвид, че Основният закон урежда единствено компетентността на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум (чл. 84, т. 5 от Конституцията), но редът и субектите, които могат да предлагат произвеждане на национален референдум, са уредени не в Конституцията, а в закон – Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), където в чл. 10 и чл. 13 са посочени дължимите от самия парламент и от неговия председател действия при постъпване на такова предложение. В този смисъл отговорът на тълкувателния въпрос изисква тълкуване не на Конституцията, а на закон, което е извън конституционната компетентност на Съда. Както изрично е посочено в Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9/2007 г., искане, насочено към „тълкуване на законови текстове, а не на неясни или противоречиви конституционни текстове […] не отговаря на смисъла и предназначението на тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията…“.

Обоснованият в искането правен проблем, отнасящ се до разграничаване на правомощията на парламента и на неговия председател при внесено от оправомощен субект предложение за произвеждане на национален референдум, се изразява във втория формулиран от вносителя тълкувателен въпрос. Този конституционен проблем е свързан с упражняване на право, предоставено със закон (според чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от: не по-малко от една пета от народните представители; президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права), но въз основа на изрична конституционна делегация (чл. 42, ал. 2 от Конституцията). В този смисъл проблемът има конституционно значение и предмет на исканото тълкуване във връзка с посочения въпрос е конституционна, а не законова уредба. Както е подчертано в Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г., разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията препраща към законодателна уредба относно организацията и реда за произвеждане на референдум, докато условията се съдържат в самата Конституция като върховен закон, разпоредбите на който се прилагат непосредствено. Същевременно Съдът е посочил изрично, че „наличието на изрично конституционно възлагане за законодателно уреждане на реда и организацията на избори и референдуми по чл. 42, ал. 2 от Конституцията налага извода, че Решението за произвеждане на национален референдум освен на закона ще противоречи и на Конституцията, ако в качеството си на решаващ държавен орган Народното събрание наруши обвързващите го процедурни правила на ЗПУГДВМС“. В този смисъл въпросът за съотношението между правомощията на Народното събрание и на неговия председател при постъпило искане за произвеждане на национален референдум (въпрос в обхвата на изключителната конституционна компетентност на парламента съгласно чл. 84, т. 5 от Основния закон) от лице, овластено от закона да прави такова предложение, е от конституционен ранг и ангажира тълкувателната компетентност на Съда по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

По изложените съображения Конституционният съд намира втория формулиран от президента тълкувателен въпрос за допустим, но изискващ уточнение, като

формулировката „конституционен орган, овластен в закон“ бъде заменена със „субект, овластен със закон“. Тази редакция на въпроса точно съответства на поставения правен проблем, тъй като чл. 10 ЗПУГДВМС овластява не само конституционни органи (президент и Министерски съвет), а и други субекти (не по-малко от една пета от общинските съвети и не по-малко от 200 000 граждани) да сезират Народното събрание с предложение за произвеждане на национален референдум, като няма основание оправомощените субекти да бъдат разграничавани по отношение на ефекта на предложението и в частност от гледна точка на правомощията на председателя на парламента при постъпване на такова предложение. Заедно с това искането за тълкуване следва да се допусне само по отношение на тези конституционни разпоредби, които пряко се отнасят до поставения конституционноправен проблем за съотношението между правомощията на Народното събрание и на неговия председател – чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията, докато останалите посочени в искането конституционни разпоредби като намиращи се „във връзка“ с тях не се отнасят до този проблем.

Колкото до искането на основание чл. 22, ал. 3 ЗКС да се обяви за нищожно Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание Съдът намира същото за недопустимо. Това правомощие на Конституционния съд няма самостоятелен характер, тъй като не е от кръга на изрично очертаните правомощия на Конституционния съд в чл. 149, ал. 1 от Конституцията. Както е посочено в Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9/2007 г., „Конституционният съд черпи своите правомощия непосредствено от Конституцията“. Предвид конституционната забрана на Съда да се дават и други правомощия със закон (чл. 149, ал. 2 от Конституцията), следва да се приеме, че чл. 22, ал. 3 ЗКС урежда правомощие, производно на тези по чл. 149, ал. 1 от Основния закон и в частност на правомощието за установяване на противоконституционност на актовете на Народното събрание и на президента. Това е отчетено и в самото искане, според което чл. 22, ал. 3 ЗКС „сам по себе си не задейства ново правомощие, а е средство за утвърждаване на съществуващите такива в чл. 149, ал. 1, т. 1 – 8“. В този смисъл Конституционният съд може да обяви за нищожен единствено акт, подлежащ на контрол за конституционност, а актовете на председателя на Народното събрание са извън тази категория. Именно затова поставеният в искането на президента конституционен проблем ангажира тълкувателната компетентност на Съда – в противен случай върховенството на Конституцията би било оставено без защита в случаите, когато се твърди, че Основният закон е нарушен чрез актове, които не подлежат на оспорване пред Конституционния съд. В този смисъл и в искането на президента е посочено, че даването на задължително тълкуване на Конституцията е „единствената възможност да бъде решен този спор“.

В заключение Съдът намира, че искането на президента по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за даване на задължително тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията следва да бъде допуснато по въпроса: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

В останалата му част – за тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 10, чл. 42, ал. 1 и 2 във връзката им с чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията; по отношение на

въпроса: Задължено ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за провеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?; за обявяване нищожността на Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание – искането на президента следва да бъде отклонено като недопустимо.

С оглед предмета на делото и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът приема, че следва да конституира като заинтересувани институции, които да представят становища по делото, както следва: Народното събрание, Министерския съвет и министъра на правосъдието.

Предвид предмета на делото Съдът намира за необходимо да предостави възможност и на председателя на Народното събрание да представи становище в същия срок.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС съдът преценява да покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Ормандживев, доц. д-р Христо Паунов, д-р Дилян Начев и д-р Симона Велева.

С оглед на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, Министерския съвет и министъра на правосъдието, като им предоставя 30-дневен срок от уведомяването и получаването на преписи от искането и от настоящото определение да представят становище по делото.

Дава възможност на председателя на Народното събрание да представи становище в същия срок.

Отправя покана до: проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Ормандживев, доц. д-р Христо Паунов, д-р Дилян Начев и д-р Симона Велева, които могат да дадат писмено правно мнение по предмета

на делото в 30-дневен срок от уведомяването и получаването на преписи от искането и от настоящото определение.

Препис от определението да се изпрати и на вносителя на искането, на когото се предоставя възможност в посочения по-горе срок да представи допълнителни съображения.

Отклонява като недопустимо искането на президента на Република България в останалата част: 1) за тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 10, чл. 42, ал. 1 и 2 във връзката им с чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията; 2) за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 във връзка с чл. 1, ал. 2, чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията относно въпроса: Задължено ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за провеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?; 3) за обявяване нищожността на Разпореждане №51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание.

Прекратява производството в тази част.

Особено мнение на съдия Соня Янкулова

Подписвам определението от 10.06.2025 г. по к.д. № 8/2025 г. в частта, с която Съдът допусна искането на президента за тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса: „Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?“, с особено мнение, защото за мен искането е недопустимо.

Разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията ясно и недвусмислено установява, че решението за произвеждане на национален референдум се взема от Народното събрание. Ясно е, че по този начин конституционният законодател определя компетентния орган, който единствен може да вземе решение за произвеждане на национален референдум. Разпоредбата не установява каквито и да било правила за организацията и реда за произвеждане на национален референдум, което значи, че не съдържа и правила за организацията и реда за приемане от Народното събрание на решение по предложение за произвеждане на национален референдум. Тези обстоятелства конституционният законодател е предоставил на преценката на обикновения законодател чрез ясната и недвусмислена разпоредба на чл. 42, ал. 2 от Конституцията.

Впрочем обикновеният законодател, упражнявайки компетентността си по чл. 42, ал. 2 от Конституцията, в чл. 13, ал. 2 и 4 ЗПУГДВМС изрично е уредил правомощия на председателя на Народното събрание във връзка с постъпило в Народното събрание предложение за произвеждане на национален референдум от инициативен комитет на граждани, но не е сторил това по отношение на предложение за произвеждане на национален референдум, постъпило в Народното събрание от другите субекти по чл. 10, ал. 1, т. 1 – 4 ЗПУГДВМС. Изрично обикновеният законодател е уредил и правомощията

на председателя на Народното събрание в хипотезите на чл. 10, ал. 3 и чл. 12, ал. 8 ЗПУГДВМС.

Фактът, че обикновеният законодател, упражнявайки законодателната си власт по силата на изрична конституционна разпоредба (чл. 42, ал. 2), не е уредил изрично правомощията на председателя на Народното събрание във връзка с постъпването на предложение за произвеждане на национален референдум от всички, установени в чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС, правни субекти не прави автоматично поставения въпрос с конституционна значимост и основание за упражняване на тълкувателната компетентност на Конституционния съд.

Въпрос на преценка на обикновения законодател при реализиране на възлагането по чл. 42, ал. 2 от Конституцията е дали изобщо и ако да, по какъв начин да уреди правомощията на председателя на Народното събрание при постъпване в Народното събрание на предложение за произвеждане на национален референдум от оправомощен от закона правен субект независимо дали той е, или не е конституционен орган. Конституцията не поставя каквито и да било ограничения или изисквания в това отношение, поради което тълкуване в контекста на нейната разпоредба (чл. 84, т. 5) би било не тълкуване на конституционни разпоредби по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, а позитивно законодателствуване от страна на Конституционния съд.

Ако Народното събрание при упражняване на законодателната си власт на основание чл. 42, ал. 2 от Конституцията уреди правомощията на председателя на Народното събрание по начин, който субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията намира за противоконституционен, Конституционният съд при сезиране по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията би имал възможност да се произнесе за конституционосъобразността на конкретните законови разпоредби.

Разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията, които установяват правомощия на председателя на Народното събрание, също са ясни и недвусмислени. Конституционният законодател е счел за достатъчно за целите на конституционната уредба на правомощията на председателя на Народното събрание да уреди тези негови правомощия, които съответстват на отредената му от Конституцията роля. Конституционният съд е имал възможност да посочи изрично, и то по повод на тълкуване на Конституцията, че „[и]зборът на председател на Парламента е израз на волята на Народното събрание“ (Решение № 19 от 1992 г. по к.д. № 28/1992 г.). Поради това при конкретно произнасяне за конституционосъобразността на разпоредба от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание Конституционният съд приема, че „[п]редседателят на Народното събрание се избира от Народното събрание, представлява го и се отчита пред него. Неговите правомощия възникват като резултат от волята на народните представители. Той няма повече права от другите народни представители по отношение на реализирането на същностните властнически функции на Народното събрание, а именно законодателната дейност, контрола над изпълнителната власт, приемането на другите актове на Народното събрание – решения и обръщения. Макар традиционно председателят на Народното събрание винаги да е бил престижна фигура в политическия живот на България, той няма и не е имал право на решаващ глас или вето, няма свои обособени председателски правомощия за проява на инициатива в областта на посочените по-горе същностни функции на Народното събрание, различни или по-

големи от тези, които има всеки народен представител. Председателят на Народното събрание не е самостоятелен орган на власт в традиционния смисъл на това понятие, макар известни властнически правомощия да са му дадени (чл. 77, ал. 1, т. 4), а други да са предвидени като възможности в изключителни ситуации (чл. 97, ал. 4)“ (Решение № 16 от 1992 г. по к.д. № 25/1992 г.).

Изложеното сочи, че конституционните правомощия на председателя на Народното събрание са ясно установени и в Конституцията, и в решение на Конституционния съд, поради това тогава, когато Народното събрание прецени, че избраният от него председател не спазва Конституцията, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание или законите, е в правомощието си в съответствие с приетия от него на основание чл. 73 от Конституцията правилник (понастоящем чл. 5, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание) да го освободи предсрочно.

Според мен произнасянето по допуснатия въпрос с тълкувателно решение би имало ефекта на предварително произнасяне по конституционосъобразността на едно или друго законодателно решение, формирането на което конституционният законодател е предоставил на волята на народните представители. При това, поради тълкувателния характер на настоящото произнасяне то няма да постигне ефекта на отмяна на противоконституционна разпоредба или на отмяна/обявяване на нищожност на вече издаден акт на председателя на Народното събрание, защото тълкувателното решение не изменя автоматично действащото законодателство. За това се изисква воля на народните представители.

Намесата на Конституционния съд в отношенията между националното представително учреждение и избрания от него председател чрез тълкувателно решение в една конкретна хипотеза считам за нарушаваща и установеното в чл. 73 от Конституцията, че организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание. Фактът, че правилникът на Народното събрание Конституционният съд трайно и неотклонно приема в практиката си за акт, който подлежи на контрол за конституционосъобразност (Решение № 10 от 1992 г. по к.д. № 13/1992 г., последно Решение № 6 от 2022 г. по к.д. № 6/2022 г.), не значи според мен, че Конституционният съд може чрез упражняване на тълкувателната си компетентност да дава предварително задължителни указания как националното представително учреждение да организира дейността си и дали и какви задължения да възлага на избрания от него председател.

За мен в случая не става въпрос за неяснота на конституционната уредба, която да налага нейното тълкуване от Конституционния съд, а за търсене чрез тълкувателното правомощие на Конституционния съд на оценка на действията на конкретен председател на Народното събрание в една конкретна ситуация. Тълкувателното правомощие на Конституционния съд е изключително мощен инструмент и употребата му за оценка на конкретно поведение, било то и на председателя на Народното събрание, намирам за недопустимо.

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков

Представям това особено мнение, тъй като не споделям извода за допустимост на искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?

В чл. 77, ал. 1 на Конституцията са уредени само конституционните правомощия на председателя на Народното събрание. В т. 1 и 2 са уредени правомощията му да представлява Народното събрание и да предлага проект за дневен ред на заседанията. В т. 3 – 6 са уредени други негови конституционни правомощия, а в чл. 78, т. 1 – и правомощието му да свиква Народното събрание на заседание. В доктрината и обществената практика няма съмнение, че председателят на Народното събрание може да има също и правомощия по закон, както и по Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

В чл. 84, т. 5 на Конституцията е уредено правомощието на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум. В Конституцията е уредено правото на законодателна инициатива, но не е уредено кой може да прави предложение за вземане на решение. Съгласно чл. 84, ал. 1 от действащия Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 107 от 20.12.2024 г.) проект за решение, декларация и обръщение могат да внасят народните представители и парламентарните групи. За приемането на решения по отделни въпроси в правилника са уредени специални изисквания по отношение на народните представители.

Конституционните правомощия на президента са уредени в чл. 98, както и в други разпоредби на Конституцията, сред тях обаче не е правомощието да прави предложение за произвеждане на национален референдум. Това негово правомощие е законово, тъй като е уредено в чл. 10, ал. 1, т. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (обн., ДВ, бр. 44 от 2009 г.; посл. изм., бр. 15 от 22.02.2022 г.) (ЗПУГДВМС). В този закон са уредени и някои правомощия на председателя на Народното събрание във връзка с администрирането на постъпили предложения за произвеждане на национален референдум. Такива са правомощието му по чл. 10, ал. 3 ЗПУГДВМС да организира създаването и воденето на публичен регистър, в който се вписват предложенията за произвеждане на национален референдум и инициативните комитети, и по чл. 12, ал. 9 ЗПУГДВМС да прекратява процедурата по предложение за референдум при невнасяне в срок на подписката в Народното събрание, което се вписва в регистъра,

От изложеното по-горе се вижда, че в обсъжданата материя председателят на Народното събрание разполага не само с конституционни правомощия, но също и с правомощия, които са уредени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и в ЗПУГДВМС. Конституционният съд не може да тълкува разпоредбите на тези два нормативни акта и да се произнася по правомощия на председателя на Народното събрание извън конституционно уредените, тъй като произтичат от други

нормативни актове. И може ли при тълкуването на които и да било нормативни актове Конституционният съд да постанови друго, освен че председателят на Народното събрание може да се произнася само по допустимостта и редовността на постъпилото предложение; и ако то е допустимо (изхожда от овластено лице и е по въпрос, който може да бъде решен чрез референдум) и редовно (в изискуемата форма и с необходимото съдържание и приложения), да организира подготовката на предложението за разглеждане и решаване от Народното събрание. Няма конституционно установен орган, освен самото Народно събрание, който може да контролира преценката на председателя за допустимостта и редовността на предложението и да отмени или преодолее неговия отрицателен акт, като наложи разглеждането на отклоненото предложение.

При всички възможни резерви към цитираното Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. то се отнася до оспорване на конституционността на решение на Народното събрание за произвеждане на референдум по шест въпроса, като е обявена противоконституционността на решението за произвеждане на референдум по три от тях. Аргументацията при произнасянето си Съдът да преценява и законовата уредба на референдума се основава на разбирането, че законът детайлизира конституционната уредба на референдума в съответствие с духа на Конституцията, което не може да не бъде съобразено при преценката на конституционността на оспореното решение на Народното събрание. Този аргумент обаче няма отношение към тълкувателното правомощие на Съда. Той не може да тълкува Конституцията „в светлината“ или като изхожда от, или като съобразява също и законовата уредба на референдума.

Народното събрание по една или друга причина на практика не разглежда много законодателни предложения, направени от конституционно установените органи (народни представители и Министерския съвет) в пределите на конституционно установените им правомощия (право на законодателна инициатива), и много предложения за вземане на решение по различни въпроси. Кой конституционно установен държавен орган може да задължи Народното събрание да разгледа по същество постъпилите предложения и постанови решение за приемането или отхвърлянето им? В никакъв случай това не е Конституционният съд.

В Конституцията има изрично възлагане за приемане на закон в повече от шестдесет случая. Ако всички тези закони е необходимо да бъдат съобразявани при оспорването на конституционността на актове на различните конституционно установени органи, допустимо ли е Конституционният съд да съобразява и тези закони, когато тълкува разпоредбите на Конституцията, уреждащи правомощията на тези органи, за да реши кои са законоустановените им правомощия, както и да ги разграничи от законоустановените правомощия на другите конституционно установени органи?

Какво конституционно значение би могло да има такова тълкуване?

Особено мнение на съдиите Атанас Семов, Янаки Стоилов и Сашо Пенов

Подписахме определението с особено мнение поради несъгласие с недопускането на първия тълкувателен въпрос от искането на президента на Републиката: „Задължено

ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?“

Според нас това е централният за настоящото конституционно производство въпрос. Неговият отговор предпоставя и обуславя отговора на втория тълкувателен въпрос, допуснат от Конституционния съд: „Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен в закон?“ Този въпрос е конкретизация на първия и част от проблема за упражняването на компетентността на националния представителен орган – Народното събрание.

Поради краткостта и абстрактността на редица конституционни разпоредби понякога се поставят тълкувателни въпроси, които образуват комплекс, какъвто е и настоящият случай. Конституцията е система от принципи и правила, които трябва да се тълкуват и прилагат в единство, защото конституционният законодател се е ръководил от целта да създаде система, която не търпи неразрешими противоречия. Когато възникват противоречия между държавни органи при упражняване на техни правомощия, тези противоречия следва да се преодоляват с конституционни средства по предвидения за това ред. При противоречия, отнасящи се до (не)упражняване на правомощия от конституционни органи, нормативното тълкуване би способствало за решаване на проблема.

В конкретния случай е налице противоречие между Народното събрание, на което Конституцията възлага приемане на решение за произвеждане на национален референдум, и един от субектите, които са оправомощени да го сезират – президента. Предмет на исканото тълкуване е именно изясняване на взаимодействието между два конституционно установени държавни органа с оглед на прякото осъществяване на държавната власт чрез допитвания до народа.

Според нас отклоненият въпрос отговаря на всички условия за допустимост на искане за тълкуване на Конституцията според практиката на Съда (Определение за допустимост по к.д. № 14/1992 г., Определение № 9 от 1996 г. по к.д. № 30/1996 г., Определение № 8 от 2016 г. по к. д. № 17/2016 г.): наличие на конституционен въпрос, неяснота, правен интерес от тълкуването и постигане на защитена от Конституцията цел.

Причината за неяснотата в случая обаче произтича не от самите конституционни разпоредби (чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията), а от непоследователното им прилагане, което предизвиква правния спор. Във връзка с характера на неяснотата в мотивите на определението на Конституционния съд по настоящото дело се съдържат две противоположни твърдения. Едното е, че „наличието на реален правен проблем се илюстрира от наличието на противоречива практика относно процедирането от страна на председателя на парламента конкретно по внесено от президента предложение за произвеждане на национален референдум“. Другото е, че „въпросът дали Народното събрание е задължено да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум, направено от овластен по силата на закон да го сезира субект, изобщо не е бил предмет на противоречиво решаване от самия парламент.“ В предишен случай от 2015 г. Народното събрание се е произнесло с решение по предложение за референдум, направено от президента. Вносителят на искането е съпоставил описания случай и

сегашното бездействие на парламента по направено от президента предложение за произвеждане на национален референдум. В мотивите на определението се съдържа и друго противоречие – връзката между конституционната и законовата уредба на референдумите по отношение на допускането на втория тълкувателен въпрос е приета за уместна, но не и по отношение на допускането на първия тълкувателен въпрос.

На следващо място вносителят на искането (президентът) безспорно има правен интерес от сезирането на Конституционния съд, защото по внесеното от него предложение за произвеждане на национален референдум липсва произнасяне на Народното събрание.

Ясна е също защитената от Конституцията цел, която се преследва с отправеното до Съда искане – разясняване с обвързваща сила дали органи с конституционен ранг, каквото е Народното събрание, дължат упражняване на предоставената им власт, като приемат съответни правни актове, особено когато предложението идва от друг конституционен орган, какъвто е президентът на Републиката – в случая упражняването на компетентността на Народното събрание изисква приемане на решение за (не)произвеждане на национален референдум.

Вносителят на искането прави връзка между правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 5 и чл. 1, ал. 2 от Конституцията (принципът на народния суверенитет и осъществяването на държавната власт непосредствено от народа и от органите, предвидени в Конституцията), за да обоснове, че гарантирането на този принцип е отправна точка при разглеждане на компетентността на Народното събрание при осъществяването на пряката демокрация. Този принцип кореспондира с основното право на гражданите по чл. 42, ал. 1 от Конституцията да участват в допитвания до народа, които те могат да инициират чрез подписка или чрез субектите, предвидени в закон. Така поставен, отклоненият въпрос има значителен тълкувателен потенциал, защото се отнася до фундамента на Конституцията – осъществяването на народния суверенитет чрез институциите, които осигуряват непосредствено упражняване на държавната власт от гражданите. Тук Конституцията отрежда на Конституционния съд незаменима роля – чрез задължително тълкуване да разясни конституционните гаранции за прякото участие на гражданите в държавната власт и да предотврати неговото блокиране чрез неправомерни действия или бездействия на органи, от които то зависи.

Единственият орган, който има правомощие да вземе решение за произвеждане на национален референдум, е Народното събрание. Това следва от чл. 84, т. 5 от Конституцията и е споменато в определението. Отклоненият първи въпрос от искането обаче се отнася не за това може ли Народното събрание да отхвърли отправено към него по съответния ред предложение за произвеждане на референдум, а за това длъжно ли е да се произнесе по него. Установените в Конституцията органи при прилагането и свързаното с него тълкуване на конституционните разпоредби би трябвало да зачитат възложената им компетентност, за да не се стига до прехвърляне или отнемане на компетентност или отказ от упражняването ѝ. Принципът на разделение на властите не допуска прехвърляне и още по-малко изземване на конституционно предвидени правомощия на държавните органи. Чрез отговор на отклонения въпрос Конституционният съд би допринесъл за решаване на поставения конституционен проблем – трябва ли държавните органи да упражняват възложените им от

Конституцията правомощия, от което зависи реализацията на основни права на гражданите и съществуването на правовата държава.

В чл. 4, ал. 1 от Конституцията е закрепен принципът на правовата държава, според който тя е организирана и функционира въз основа на правото, а Конституцията е фундаментът на правния ред. При определяне на правомощията на държавните институции конституционният законодател не е допускал, че те може да се упражняват превратно или въобще да не се упражняват. Упражняването на възложени правомощия от държавен орган едновременно е негово право и задължение. За случаите на неприлагане на конституционни норми или противоречиво прилагане са предвидени правни средства за гарантиране на върховенството на Конституцията, като едно от тях е задължителното тълкуване на нейни разпоредби от Конституционния съд.

Като отклонява първия тълкувателен въпрос, Конституционният съд отказва да разгледа главния за настоящото производство проблем – отношението между два държавни органа с конституционен ранг, каквито са Народното събрание като колективен и решаващ по отношение на националния референдум орган и президентът като едноличен орган, за когото по силата на конституционна делегация за приемане на закон за организацията на референдуми е предвидено право да предлага произвеждане на национален референдум. По своята важност с оглед на гарантирането на демокрацията и правовата държава този въпрос следва да бъде изведен пред скоби. Въпросите за институционалното взаимодействие между президента и председателя на Народното събрание и за отношенията между самото Народно събрание и неговия председател са производни от първия тълкувателен въпрос, поставен в сезиращото искане. Като е отклонил първия тълкувателен въпрос, Конституционният съд е останал частично пасивен към утвърждаването на духа и разума на Конституцията по отношение на пряката демокрация и на правовата държава в нейния формален аспект.

След като участието в национални и местни референдуми е основно право и израз на пряката демокрация, установени заедно с изборите в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията, всяко противоречиво тълкуване и прилагане на тези разпоредби налага изясняване на техния смисъл и съдържание. В такива случаи Конституционният съд е призван да даде тълкуване, което съответства на конституционно гарантирани ценности, намерили израз в основни права на гражданите и в правомощия на държавни органи.

Във всеки случай, когато на основание на разпоредба на закон към парламента се отправя искане за произвеждане на национален референдум, той дължи произнасяне със свой акт – решение. Това се отнася до съществото на отклонения тълкувателен въпрос, на който Конституционният съд едва ли би могъл да даде противоположен отговор.

Становище на съдия Невин Фети

Подкрепям диспозитива на определението, но не споделям аргументите за отклоняване като недопустимо на искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 във връзка с чл. 1, ал. 2, чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията относно въпроса

„Задължено ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?“.

Мнозинството на съдиите „намира, че в настоящия случай, при който правният проблем се извежда от констатирано непоследователно процедиране от страна на председателя на парламента по внесено от президента предложение за произвеждане на национален референдум, по отношение на първия формулиран от вносителя тълкувателен въпрос искането следва да бъде отклонено като недопустимо“. Приема, че „Основният закон урежда единствено компетентността на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум (чл. 84, т. 5 от Конституцията)“, но дължимите от самия парламент и неговия председател действия при постъпване на предложение са уредени в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, поради което тълкувателният въпрос изисква тълкуване на закон.

Упражняването на правомощието на Конституционния съд да дава задължително тълкуване на Конституцията предполага да има неяснота в конкретна конституционна разпоредба или комплекс от разпоредби, чието тълкуване се иска. От значение несъмнено са и другите предпоставки за преценка на допустимостта на искане за тълкуване, отправено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които са свързани с ясно очертаване на правен проблем и правен интерес в искането, както и постигането на конституционно значима цел чрез решаването на правния проблем.

В случая неяснота по отношение на разпоредбата, която установява правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 5 от Конституцията да „приема решение за произвеждане на национален референдум“, няма. Терминът „неяснота“ е установен от българското позитивно право, но без да бъде съдържателно дефиниран. В правната теория той се използва като характеристика на правната разпоредба, на нейния смисъл или на изразената с нея воля. Неяснотата е „функционална“ характеристика на разпоредбата и обобщава група от случаи, при които правилото за поведение не може да бъде приложено поради определени качества на текста – двусмислие, неопределеност, противоречие и други. Задачата на тълкуването в тези случаи е да разкрие смисъла на правното предписание и да го изясни.

Разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията не само е пределно ясна, но тя е и безпротиворечиво прилагана от различни легислатури на Народното събрание при отговора на въпроса дали то дължи да се произнесе по предложение за произвеждане на национален референдум. Освен това този въпрос не предполага тълкуване на закон, защото не се отнася до субектите и до реда, по който може да се внесе и разгледа предложение за произвеждане на национален референдум. Въпросът е насочен към правомощието на Народното събрание, което изрично произтича от разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията (упоменато и в чл. 98, т. 1, in fine, но през правомощията на президента да определи датата за произвеждане на национален референдум, „когато за това има решение на Народното събрание“).

Липсата на неяснота в разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията и непротиворечивото й прилагане се потвърждават както от представената в искането на президента по конституционно дело № 8/2025 г. фактология, така и от практиката на Конституционния съд. В Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. е прието, че:

„Непосредствено свързан с упражняването на учредителната власт е националният референдум. Решението за неговото произвеждане се взема само и единствено от Народното събрание съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията.“ Според Решение № 3 от 2024 г. по к. д. № 13/2023 г. „При упражняване на правомощието по чл. 84, т. 5 от Конституцията Народното събрание, когато е сезирано с предложение за произвеждане на национален референдум … самостоятелно формира воля по предложението, преценявайки го както с оглед на спазването на изискуемата организация и ред, уредени от текущия законодател въз основа на изричното конституционно възлагане, така и относно съответствието с конституционните изисквания на съдържащия се в предложението въпрос за инициирания референдум.“

Именно категоричното отнасяне с чл. 84, т. 5 от Конституцията на решението за произвеждане на национален референдум към кръга на правомощията на Народното събрание прави недопустимо искането за тълкуване на посочените конституционни разпоредби във връзка с първия поставен в него въпрос. Тази яснота на нормата, че решаващото правомощие за произвеждане на национален референдум е на Народното събрание, е в основата на разгръщането на втория въпрос относно съдържанието на представителната и организационната функция на неговия председател и дали тези функции обхващат компетентността му да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум.

Становище на съдиите Янаки Стоилов и Атанас Семов

Становището ни се отнася до искането на президента на Републиката за обявяване на нищожност на Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание, съответно до мотивите за неговото отклоняване от Конституционния съд.

Член 22, ал. 3 от Закона за Конституционен съд сочи възможен резултат при упражняване на конституционно определените правомощия на конституционната юрисдикция, които са концентрирани в чл. 149, ал. 1 от Конституцията, но не се изчерпват с него. Всички нейни правомощия обаче са с конституционен ранг (чл. 149, ал. 2 от Конституцията). Поради това сме съгласни по принцип с посоченото в мотивите на определението, че „Конституционният съд може да обяви за нищожен единствено акт, подлежащ на контрол за конституционност, а едноличните актове на председателя на Народното събрание са извън тази категория.“ В случая обаче сме изправени пред нетипичен, но реален правен проблем, който се потвърждава от допуснатия от Съда въпрос: „Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?“.

Недопускането на искането за обявяване на нищожност на разпореждането на председателя на Народното събрание частично може да се компенсира от отговора, който Съдът би дал на цитирания тълкувателен въпрос. Трябва обаче да се има предвид, че правният ефект от тълкувателните решения на Конституционния съд и от неговите

решения за обявяване на противоконституционност, дори когато по същество се отнасят до един и същи проблем, не е идентичен.

Според нас в мотивите си Съдът не е обърнал необходимото внимание на нестандартната ситуация, създадена в резултат на издаване на разпореждане от председателя на Народното събрание, с което той оставя без разглеждане предложението на президента за произвеждане на национален референдум. По този начин председателят с един акт е решил въпросите по редовността и допустимостта на направеното предложение и е преградил възможността за неговото обсъждане и произнасяне от страна на Народното събрание. Известно е, че за разлика от съдебните производства, при които фазите на разглеждане на делата по допустимост и по същество обикновено са разграничени, то в парламентарното производство Народното събрание разглежда и решава тези въпроси заедно.

Председателят на Народното събрание има множество правомощия, които са уредени най-вече в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, но всички те трябва да се вписват в кръга на отредената му компетентност по чл. 77, ал. 1 от Конституцията. В обратния случай може да се окаже, че едно лице, което макар че има конституционен статус, но не е самостоятелен държавен орган, а е пръв сред равни (народните представители), би получило власт не да представлява, а да замества и измества Народното събрание в неговите правомощия. В конкретния случай това засяга и установеното разпределение на компетентността между конституционни органи – Народното събрание и президента, по отношение на условията и реда за организиране на референдум.

Конституцията е предвидила правни средства за защита при евентуалното й нарушаване и едно от тези средства е конституционният контрол. Когато обаче е налице противоконституционно бездействие на държавен орган, може да се окаже, че липсва ефективно средство за защита срещу него. Този проблем по отношение на административните актове е решен в българското законодателство. Мълчаливият отказ в повечето случаи подлежи на обжалване и съдът може да даде предписание как да действа административният орган, за да изпълни закона. Бездействието на Народното събрание може да се квалифицира като своеобразен мълчалив отказ, а действията на неговия председател поставят въпроса за изземване на компетентност, принадлежаща единствено на самото Народно събрание. С подобни проблеми в конституционната материя са се сблъсквали редица конституционни юрисдикции, като за преодоляването им някои от тях са конституционно оправомощени или сами намират начин да се справят. Даваме си сметка, че Конституционният съд не може изведнъж, особено при липса на изрично конституционно основание, да направи такава голяма крачка. Тя би била проява на съдебен активизъм, макар и обоснована с необходимостта от защита на Конституцията. С настоящото становище се опитваме да привлечем вниманието върху реален и голям проблем, който вече не е изключение в нашата действителност.

Трябва да констатираме парадоксалната ситуация, когато единственият орган, овластен да взема решение относно произвеждането на национален референдум (Народното събрание според чл. 84, т. 5 от Конституцията), бездейства, т. е. не приема решение – и в резултат на това се преграждa пътят за конституционен контрол. Оттук възниква въпросът дали оспореният акт на председателя на Народното събрание няма за

цел именно да предотврати произнасяне на парламента, а като резултат – и евентуално оспорване на решението на Народното събрание пред Конституционния съд.

Настоящият нетипичен казус повдига и един по-голям проблем – за връзката и отношението между формалните основания на конституционния контрол и защитата на основните права и на конституционно предвидените правомощия на основни държавни институции. Казано най-общо, това е проблемът за правния формализъм срещу ефективната защита на Конституцията.

Формалността на правото е негова отличителна черта в сравнение с други нормативни регулатори. Оценяваме нейното положително значение за постигане на стабилност и предвидимост на правото, но и границата, отвъд която формализмът може да застраши самото право. Ако правният формализъм е средство да осигури защита на права и правомощия, той е годно средство за поддържане на правния ред. Ако обаче той е самоцел или начин за превратно прилагане на правните норми, то тогава правото би било поставено на изпитание, а неговата защита би се оказала под въпрос.

Конституционният съд е призван да осигури реална защита на върховенството на Конституцията с оглед на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на издигането на правата на личността във върховен принцип (Преамбюл на Конституцията). Затова той трябва да е в състояние да дава конституционна защита не само при нарушаване на Основния закон, но и при опити за неговото частично суспендиране.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 4 от 12 юни 2025 г. по конституционно дело № 2 от 2025 г.[42]

Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание за тълкуване и отговори на въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова и 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 Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 12.06.2025 г. конституционно дело № 2/2025 г., докладвано от съдия Сашо Пенов.

[42] обн., ДВ, бр. 50 от 20.06.2025 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 17.02.2025 г. по искане с вх. № 92 КД от 7.02.2025 г. на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание.

Вносителят иска от Съда да отговори на въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Председателят на Конституционния съд с разпореждане от 10.02.2025 г. е указал на вносителя да отстрани нередовност на искането – чл. 18, ал. 2, т. 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС). Народните представители не са посочили изрично свой представител, поради което разпореждането е изпратено на първия в списъка на подписалите искането на основание чл. 18, ал. 2, т. 2 ПОДКС.

На 13.02.2025 г. с вх. № 105 КД, в изпълнение на разпореждането на председателя на Конституционния съд, е постъпил документ (нататък – „документ“), подписан от народния представител, до когото е изпратено разпореждането, „като представител на група от 48 народни представители от 51-вото Народно събрание, подали искане до Конституционния съд с вх. № 92/7.02.2025 г.“. В него се посочва: „[…] правим уточнение на искането и петитума му, че тълкуването, което искаме от Конституционния съд, е на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11 от Конституцията на Република България относно въпроса зачита ли се и намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения му в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен“. В „документа“ е отбелязано, че се прилага „Искане от 48 народни представители от 51-вото Народно събрание от 10.02.2025 г.“, но такова не е приложено.

Според искането на вносителя „[с] Решение № 15 от 24.09.2024 г. по конституционно дело № 18 от 2024 г. Конституционният съд на Република България е обявил за противоконституционно Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Станимир Боянов Михайлов на Народното събрание от 17.04.2024 г. (ДВ, бр. 35 от 2024 г.). По този начин в периода от обнародване на Решението на 49-ото Народно събрание за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК на 19.04.2024 г. до датата на обнародване на Решение № 15 от 24.09.2024 г. по конституционно дело № 18 от 2024 г. на 1.10.2024 г. с продължителност от пет месеца и 11 дни управителят на НЗОК не е изпълнявал правомощията си“.

Вносителят посочва: „Мандатът на управителя на НЗОК е уреден в чл. 19, ал. 1 от Закона за здравното осигуряване за срок от пет години. В специалния закон или в Конституцията няма хипотеза на уредба на прекъсване на срока на мандат на държавен орган при противоконституционно предсрочно освобождаване, което е установено с акт на Конституционен съд“.

Вносителят се позовава на Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г. на Конституционния съд относно тълкуването на правната категория „мандат“, както и на Решение № 1 от 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. относно значението на мандата при избор на конституционен съдия и на Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г. относно разбирането за мандата на главния инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Според вносителя „[к]акто неправомерното бездействие на назначаващия орган не може да доведе до продължаване на срока на мандата (Решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г.), така и неправомерното действие не би следвало да може да доведе до съкращаване на мандата на държавен орган“.

Вносителят прави извода, че „неправомерното съкращаване на мандата на държавен орган, чийто мандат не е изтекъл [sic] към момента на вземане на противоконституционното решение от Народното събрание, засяга принципа на правовата държава по чл. 4, принципа на разделение на властите по чл. 8, ал. 1 и политическия плурализъм по чл. 11, ал. 1 от Основния закон“, които са относими според Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г. към мандатите на органите на държавно управление.

Вносителят изтъква, че „принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), отнесен към мандата, означава, че следва да има еднакво отношение и разбиране за всички държавни органи що е мандат и срок на мандат. […] При противоконституционно ограничение в упражняването на правомощия на орган на държавна власт се засяга принципът на правовата държава, тъй като волята на суверена определеният в закон орган да осъществява функциите си за определен период от време е засегната“.

Вносителят посочва, че „[п]ри постановяване на противоконституционен акт от страна на законодателя, като е възможна и поредица от такива актове, фактически и от правна страна се отнемат признатите от закона правомощия на орган на изпълнителната власт за периода до прогласяване на противоконституционност на акта или за по-дълъг период. Това е тежко нарушение на принципа на разделение на властите и води до неправомерно лишаване от упражняването на мандата като период от време. Посоченото съставлява и засягане на независимостта на органите на държавна власт, както в случая е примерът с оперативния постоянен орган на управление на НЗОК, последната по своето устройство е независим публичен осигурителен фонд и управлява здравните вноски и достъпа до здравна грижа на гражданите в страната“.

Вносителят твърди, че „правилото на чл. 11, ал. 1 от Конституцията, установяващо принципа на политическия плурализъм, също има отношение към мандатността. […] Той е връзката на „свободното волеобразуване у народа към организираната държавност“, отразява политическото въздействие върху държавноправния живот и неговата организация и осигуряване на алтернативни решения и модели“.

Изводът на вносителя е, че „[в] случай че се приеме, че периодът от време на противоконституционно отнемане на правомощия срокът на мандата на органа на управление продължава да тече, ще се достигне до зачитане на последиците и придаване на резултат на противоконституционния акт, което засяга основния принцип на

законност при упражняването на държавното управление в страната и незачитане на конституционния ред“.

Вносителят смята, че искането „е допустимо, доколкото до момента няма тълкувателно произнасяне на Конституционния съд относно неправомерното препятстване упражняване на мандат на държавен орган с противоконституционен акт и отражението върху неговото времетраене като мандат“.

За да се произнесе по искането, Съдът следва да прецени наличието на предпоставките за допустимост при упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Съдът приема, че предметът на отправеното искане на 48-те народни представители с вх. № 92 КД от 7.02.2025 г. е да се даде отговор на въпроса: „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията изрично е ограничено само до разпоредби на Конституцията. То е насочено към изясняване на точния смисъл на конституционни разпоредби с установяване на задължителност на даденото им тълкуване. Съдът няма правомощието да тълкува разпоредби на закони, включително и такива, с които се създават органи на публичната власт и в които се определят условията за упражняване на правомощията им.

Искането е направено в контекста на конкретно освобождаване на управителя на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) Станимир Боянов Михайлов с Решение на 49-ото Народно събрание от 17.04.2024 г. (ДВ, бр. 35 от 2024 г.), което е обявено за противоконституционно с Решение № 15 от 2024 г. по к.д. № 18/2024 г. на Конституционния съд. Въз основа на тази конкретна фактическа обстановка е формулиран въпросът, поставен от вносителя. Органите на управление на НЗОК са посочени в чл. 6, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм., бр. 25 от 2025 г.) (ЗЗО) – надзорен съвет (колегиален орган), управител и подуправител (еднолични органи), като в закона се разграничават компетентността им и конкретните им правомощия. За всеки от тях в закона е предвиден редът за избиране на персоналния състав, условията за заемане на длъжност, мандат, предпоставки относно предсрочното прекратяване на мандата. Народното събрание упражнява правомощието си да избира управителя и подуправителя на НЗОК въз основа на разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията, с която то е овластено „да избира ръководителите [...] и на други институции, определени със закон“.

Националната здравноосигурителна каса не е държавен орган, установен в Конституцията, а институция, създадена на основание чл. 16, ал. 1 ЗЗО с първоначалното му обнародване в ДВ, бр. 70 от 1998 г. На нея като институция, създадена със закон, се възлагат функции, а на органите ѝ на управление се възлага компетентност за осъществяването им. За изпълнение на приетите от него закони Народното събрание може да създава административни органи (Решение № 5/1994 г. по к.д. № 3/1994 г.). Създаването на НЗОК е израз на самостоятелността на законодателната власт със закон

да създава органи на публичната власт, за да се осигури ефективното и ефикасното функциониране на системите на държавното управление.

Органите на управление на всяка институция не се идентифицират със своя персонален състав, тъй като този състав се избира или назначава за определен период от време, през който да упражнява правомощията, възложени на органите. Така както е формулиран въпросът на вносителя „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност […]“, следва да се разбира, че държавният орган бива отстранен от длъжност. От длъжност се отстранява не държавният орган, а лицето, което, заемайки съответната длъжност, упражнява правомощията на държавния орган.

Въз основа на описаната в искането конкретна фактическа обстановка чрез поставения въпрос се търси отговор, в който да се обхванат всички възможни хипотези, когато с решения на Народното събрание, които впоследствие са обявени за противоконституционни, за персоналния състав на различни уредени в закони органи (колегиални и индивидуални) са настъпили правни последици. В искането си народните представители обаче се позовават на Решение № 1 от 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. и Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г., отнасящи се само до мандата на конституционно установени държавни органи.

Продължителността на мандата на членовете на някои органи на публичната власт се урежда в Конституцията, а на други – в законите, които уреждат създаването им. Конституционният съд няма правомощие да тълкува по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията разпоредби от закони, в които се създават органи на публичната власт и се определя редът за упражняване на правомощията им. В законодателството няма единна уредба на времетраенето на мандата като период от време за упражняване на правомощия. Правните последици от обявен за противоконституционен акт за прекратяване на законово установен мандат следва да бъдат уредени от законодателя.

В своята практика Съдът следва трайно установени критерии за допустимост на искане за тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Съдът изрично е изтъкнал необходимостта, когато искат тълкуване на конституционни разпоредби, сезиращите субекти да посочват в какво се състои неяснотата на тези разпоредби, могат ли те да породят и пораждат ли някакви съмнения относно еднаквото и точното им приложение и в какъв смисъл следва да се тълкуват (Определение от 2.06.1992 г. по к.д. № 13/1992 г.). Необходимо е да бъде изяснен правният интерес от искането задължително тълкуване, като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, която да обуславя противоречиво или нееднакво прилагане (Определение от 30.04.1998 г. по к.д. № 14/1998 г.). Възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните аргументи (Определение № 9/2022 г. по к.д. № 18/2022 г.). В настоящия случай вносителят не аргументира и не изразява съмнение, че посочените от него конституционни разпоредби могат да бъдат или се прилагат противоречиво, нееднакво или неточно.

Съдът може да тълкува казуално Конституцията във връзка със закон, с който се урежда мандатът на членовете на съответния публичен орган, при отправено искане за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание. Освен

това засегнатото от противоконституционния акт лице може да се ползва от всички допустими правни средства за защита, гарантирани му от Конституцията и предвидени в законодателството.

Поради изложеното Съдът приема, че искането на вносителя е недопустимо.

Съдът приема, че е сезиран единствено с искането, подписано от 48 народни представители, защото „документът“ от 13.02.2025 г. е подписан само от един от тях, а с него не само се уточнява искането в изпълнение на разпореждането на председателя на Конституционния съд, но и се променя предметът на искането. Това налага да се посочи, че когато се сезира Конституционният съд за упражняването на тълкувателното му правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, всяка промяна на първоначално поставените въпроси трябва да е израз на волята и да е подписана от необходимия за сезиране на Конституционния съд брой народни представители.

Липсата на необходим брой подписи е отстранима нередовност по указание на съда, но в случая такива указания са безпредметни предвид установената недопустимост на самото искане.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание за тълкуване на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията относно въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Прекратява производството по конституционно дело № 2/2025 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Становище на съдия Сашо Пенов

Споделям диспозитива на определението, но изразявам и следните допълнителни съображения:

В искането с вх. № 92 КД от 7.02.2025 г., направено от 48 народни представители, субект на инициативата за сезиране на Конституционния съд по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, се иска отговор на въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“. Твърди се: „Настоящето [sic] искане е допустимо, доколкото до момента няма тълкувателно произнасяне на Конституционния съд относно неправомерното

препятстване [sic] упражняване на мандат на държавен орган с противоконституционен акт и отражението върху неговото времетраене като мандат“.

В допълнително представения и подписан от един народен представител документ с вх. № 105 КД от 13.02.2025 г. изрично се посочва: „[…] правим уточнение на искането и петитума му, че тълкуването, което искаме от Конституционния съд, е на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България относно въпроса зачита ли се и намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен“. Не е представено и посоченото „ПРИЛОЖЕНИЕ: Искане от 48 народни представители [sic] от 51-вото Народно събрание от 10.02.2025 г.“.

Така в допълнително представения от един народен представител документ, освен първоначално поставения един въпрос – „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен“, се поставя и нов въпрос – „Зачита ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен“. Поставените два самостоятелни въпроса са общи въпроси. На тях следва да се отговори поотделно. Сроковете в правото се разбират като период от време, с изтичането на който правният ред свързва настъпването на определени правни последици. В правната теория термините „зачитане“ и „намаляване“ не се употребяват спрямо различните видове срокове и тяхното изчисляване, а за определяне на продължителността на сроковете се използват термините „спиране“, „прекъсване“, „продължаване“ и „възстановяване“. В този аспект и двата поставени въпроса относно „зачитането“ и „намаляването“ на срока създават неяснота по отношение на искането за тълкуване.

Смятам, че един народен представител не може самостоятелно да формулира нови въпроси, които не се съдържат в първоначалното искане. Всеки един от народните представители е носител на персонален мандат, който е функционално свързан с мандата на Народното събрание (Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.). Според чл. 67, ал. 2 от Конституцията народните представители действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения. Както се предвижда в чл. 150, ал. 1 от Конституцията, правото на народния представител да сезира Конституционния съд не се упражнява индивидуално. Конституцията и Законът за Конституционен съд не допускат упражняване на волеизявление за сезиране на Конституционния съд от един народен представител като представител на други народни представители.

В конкретния случай един народен представител, под формата на уточнение на искането, е задал нов въпрос, който не фигурира в петитума на искането, подписано от 48 народни представители. Поради тази причина представеният документ не е подаден от оправомощен сезиращ субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията по отношение на допълнително зададения нов въпрос и не е годно основание Съдът да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

По посоченото подписвам определението с настоящото становище.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 5 от 16 септември 2025 г. по конституционно дело № 10 от 2025 г.[43]

Делото е образувано по искане на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Кърдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г. и за обявяване на несъвместимост на Димитър Главчев като председател на Сметната палата.

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 Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 16 септември 2025 г. конституционно дело № 10/2025 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 22.07.2025 г. по искане на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Кърдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г. (ДВ, бр. 42 от 2025 г.) (Решението), и за обявяване на несъвместимост на Димитър Главчев като председател на Сметната палата поради нарушение на чл. 16, ал. 1, т. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСмП).

Според вносителя искането за установяване на противоконституционност на Решението е допустимо и е основателно поради противоречие с „принципа на правовата държава и върховенството на правото, заложени в чл. 4 и чл. 5 от Конституцията“, както и с „принципа на ефективност на контролните органи (чл. 91 във връзка с чл. 4)“. Излага подробно относимите според него към Решението факти, въз основа на които приема за неспазено изискването за професионален опит и квалификация на избраното лице, обосноваващо противоречие на Решението с „чл. 4 и чл. 5 от Конституцията“ и разглежда избора като „намеса, която би могла да компрометира“ независимостта на Сметната палата в нарушение на „чл. 91 във връзка с чл. 4“ от Конституцията. Позовава се на практика на Съда на Европейския съюз.

Вносителят твърди, че на Народното събрание не са представени доказателства, че Силвия Кърдрева притежава изискваните от чл. 16 ЗСмП висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години. Това намира за пряко нарушаващо чл. 16 ЗСмП

[43] обн. ДВ, бр. 78 от 23.09.2025 г.

и международно установените стандарти за заемане на длъжността, което прави оспореното решение незаконосъобразно и поради това – противоконституционно.

Избора на Силвия Кърдрева вносителят счита и за създаващ „потенциален риск от институционален конфликт на интереси и опасна взаимозависимост, поради обстоятелството, че Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество – органът, в който Силвия Кърдрева е действащ член към момента на избора й на заместник-председател на Сметната палата, е дала положително становище относно правото на Димитър Главчев да заеме длъжността председател на Сметната палата, въпреки наличието на сериозни основания за несъвместимост поради предишната му длъжност на външен министър в собствен служебен кабинет“. Сочи, че „[н]азначаването на Силвия Кърдрева, пряко свързано с Димитър Главчев, установява взаимна институционална зависимост“ и „реален, а не само хипотетичен конфликт на интереси поради обстоятелството, че тя има пряк интерес от легитимацията на Главчев“. Намира, че „[н]азначаването на ръководство на Сметната палата, изградено върху взаимна зависимост, обвързаности и прикрити конфликти на интереси, е в противоречие със самата функция на този орган – да бъде външен, обективен и независим контролен субект“, което е нарушение на чл. 91 от Конституцията.

Вносителят твърди, че по отношение на Димитър Главчев е налице несъвместимост за заемане на длъжността председател на Сметната палата поради нарушение на чл. 16, ал. 1, т. 2 ЗСмП. Димитър Главчев е заемал длъжността министър на външните работи в оглавяван от него служебен кабинет, което го прави орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 2 – 4 от Закона за администрацията (ЗА). За този орган не е предвидено изключение в чл. 16, ал. 3 ЗСмП, както това е сторено за назначения за служебен министър-председател по реда на чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията – 58 народни представители от 51-вото Народно събрание – и е съобразено с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и на чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

Искането, с което Съдът е сезиран, в частта за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание за избор на заместник-председател на Сметната палата (Силвия Кърдрева) е в компетентността на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с такъв конкретен предмет, поради което отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС не е налице.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на Решението следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Искането, с което Съдът е сезиран, в частта за установяване на несъвместимост на Димитър Главчев при заемане на публична длъжност – председател на Сметната палата – във връзка със заемането на длъжността министър на външните работи в служебно правителство, е недопустимо, защото Конституционният съд няма компетентност да установява несъвместимост на лица, заемащи длъжността председател на Сметната палата. Правомощие за установяване на несъвместимост Конституционният съд има по отношение на народните представители на основание чл. 72, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 3 от Конституцията и по отношение на конституционните съдии на основание чл. 152 от Конституцията във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 12 ЗКС. Правомощието за установяване на несъвместимост на лице, заемащо публичната длъжност председател на Сметната палата, законодателят е възложил на Комисията за противодействие на корупцията – чл. 13, ал. 1, т. 8 ЗПК.

Публично известно е Решение № РН-КПК-1024-25-007 от 17.03.2025 г. на Комисията за противодействие на корупцията, с което, въз основа на проверка на сигнал за несъвместимост на Димитър Главчев като председател на Сметната палата поради заеманата от него длъжност на министър на външните работи в правителство, на което той е министър-председател, назначен на основание чл. 99, ал. 5 от Конституцията, не е установена твърдяната несъвместимост. Актовете на Комисията за противодействие на корупцията не подлежат на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд.

Създадената от законодателя законова уредба на хипотезата за назначаване на председателя на Сметната палата за „служебен министър-председател“ на основание чл. 99, ал. 5 от Конституцията предвижда, че с това назначаване лицата „прекъсват пълномощията си само за периода, в който са назначени, като след освобождаването им продължават мандата, за който са избрани“. Нарочен акт на Народното събрание за това изчерпване на „прекъсването“ и „за продължаване на мандата“ законодателят не е предвидил да приема, поради което няма акт на Народното събрание, който би могъл да бъде предмет на проверка за конституционосъобразност във връзка с твърдяната несъвместимост при „продължаване на мандата“ на Димитър Главчев като председател на Сметната палата.

Поради изложеното искането в частта за установяване на несъвместимост на Димитър Главчев при заемане на публичната длъжност председател на Сметната палата във връзка със заеманата от него в периода 22.04.2024 г. – 26.08.2024 г. длъжност на министър на външните работи (орган по смисъла на чл. 19, ал. 2, т. 4 ЗА) като недопустимо следва да бъде отклонено.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции следва да се конституират Народното събрание и Министерският съвет.

Като заинтересувана страна по делото следва да се конституира Силвия Русанова Кърдрева.

Заинтересуваните институции и заинтересуваната страна могат да представят становище в тридесетдневен срок от съобщаването.

На основание чл. 20 ЗКС и с оглед на доводите на вносителя Съдът намира за необходимо да изиска от Народното събрание цялата документация по избора на Силвия

Русанова Кърдрева за заместник-председател на Сметната палата, проведен на 16.05.2025 г.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 13 и чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Кърдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г. (ДВ, бр. 42 от 2025 г.).

Отклонява искането за установяване на несъвместимост на Димитър Главчев при заемане на публичната длъжност председател на Сметната палата и прекратява производството в тази част.

Конституира като заинтересувани институции Народното събрание и Министерския съвет.

Конституира като заинтересувана страна Силвия Русанова Кърдрева.

На заинтересуваните институции и на заинтересуваната страна да се изпрати препис от искането и определението, като им предоставя тридесетдневен срок от датата на уведомяването за представяне на становище.

Народното събрание да представи документацията по избора на Силвия Русанова Кърдрева за заместник-председател на Сметната палата, проведен на 16.05.2025 г.

Препис от определението да се изпрати на вносителя, който в тридесетдневен срок от уведомяването може да представи допълнителни съображения.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 6 от 25 септември 2025 г. по конституционно дело № 4 от 2025 г.

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост.

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 Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 25 септември 2025 г. конституционно дело № 4/2025 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е във фазата на разглеждане по допустимост по реда на чл. 19, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Конституционно дело № 4/2025 г. е образувано на 25 март 2025 г. по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г.; посл. изм., бр. 74 от 2025 г.) (ЗДС) поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, прогласяващ принципа на правовата държава, както и с чл. 125, ал. 2 от Конституцията, съгласно който единствено на Върховния административен съд принадлежи правомощието да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Оспорваната част от разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС е въведена с § 126, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 77 от 2018 г.) и е в сила от 1 януари 2019 г.

С определение на Конституционния съд от 22 май 2025 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. В хода на подготовката за разглеждане на делото по същество на 9 септември 2025 г. в „Държавен вестник“, бр. 74 от 2025 г., е обнародван Законът за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост, чийто § 2 съдържа изменение на оспорваната по настоящото дело част от разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС. Неговата т. 1 предвижда „В ал. 1 думите „административния съд по местонахождението на имота“ се заменят с „Върховния административен съд“.

Вследствие на изменението на оспорваната разпоредба и съгласно постоянната практика на Конституционния съд конституционно дело № 4/2025 г. остава без предмет, тъй като тя вече не е част от законодателството, а с това отпада и правният интерес от разглеждането на искането за установяване на нейната противоконституционност „независимо дали с друга, новоприета, но неоспорена разпоредба се дава правна уредба на същия въпрос“ (Определение № 8 от 2023 г. по к.д. № 10/2023 г. и цитираната в него практика). В такъв случай според чл. 26, ал. 1 във вр. с чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) искането следва да бъде отклонено и върнато на подателя, а производството по конституционното дело да бъде прекратено.

С оглед гореизложеното и на основание чл. 19, ал. 2 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г.; посл. изм., бр. 74 от 2025 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 4/2025 г.

Връща искането на подателя.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 7 от 23 октомври 2025 г. по конституционно дело № 11 от 2025 г.[44]

Делото е образувано по искане на 3-ти състав на Административния съд – Благоевград за установяване на противоконституционност на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт.

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, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 23.10.2025 г. конституционно дело № 11/2025 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 20.08.2025 г. по искане на 3-ти състав на Административния съд – Благоевград, във връзка с разглежданото от него адм. дело № 603/2025 г. за установяване на противоконституционност на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. доп., бр. 87 от 2025 г.; ЗСВ).

Съставът на Административния съд – Благоевград, посочва, че чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ предоставя на възлагащия експертизата орган необосновано широка дискреция при определяне на конкретното вещо лице, без задължение за мотивиране на този избор и без възможност за съдебен контрол. Според вносителя „[л]ипсата на ефективни гаранции за избягване на дискриминационни практики при назначаване на вещи лица, като установени, публични и еднакво приложими критерии, в съчетание с липсата на изискване за мотивиране на избора и на възможност за контрол на този избор, създава условия за непрозрачност, субективно предпочитание към определени вещи лица и до ограничаване (изключване) на други вещи лица от назначаване, и създава съответно неравнопоставеност“. Сезиращият съд поддържа, че формално атакуваната разпоредба е неутрална, но „прилагането й възпроизвежда неравенство, като поставя определена група лица в неблагоприятно положение спрямо други – институционална дискриминация“.

В искането се навеждат и съображения за „потенциален конфликт“ на чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ с конституционните изисквания за независимост, обективност и предвидимост на правосъдието. Съдебният състав счита, че „[л]ипсата на критерии за ограничаване на дискрецията на съда по чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ представлява заплаха за обективното и безпристрастно осъществяване на функциите му, а тя от своя страна създава предпоставки за неравнопоставеност на страните, в ущърб на доверието в съда и в противоречие с чл. 121, ал. 1 КРБ“.

[44] обн. ДВ, бр. 93 от 01.11.2025 г.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав във връзка с разглеждано конкретно дело), и е съобразено с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1, 2, 3 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Задължително условие за допустимостта на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената законова разпоредба да е „действаща и обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело, по което съдът, сезиращ конституционната юрисдикция, трябва да се произнесе“ (Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г.). Това включва оспорената разпоредба да има пряко отношение към предмета на разглеждания от сезиращия съд правен спор. Съдът трайно приема, че неговото произнасяне „има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция и въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“ (Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г.).

Делото пред сезиращия съд е по жалба срещу решение на Комисията за защита от дискриминация, подадена от лице, вписано в списъка на вещите лица. В жалбата се твърди наличие на дискриминация, изразяваща се в неназначаването му за вещо лице по разглеждани от съдилищата дела в период от шест години, с което счита, че са нарушени принципът на равенство по признака „обществено положение“ и правото му на труд.

Оспорваната разпоредба на чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ урежда една правна възможност (назначаване на вещо лице от съответния списък на специалисти, утвърдени за вещи лица), но сама по себе си тя не изчерпва кръга на лицата, които могат да бъдат назначени за вещи лица, защото по силата на чл. 396, ал. 2 ЗСВ съдът може при необходимост да назначи за вещо лице и специалист, който не е включен в съответния списък. Списъкът по чл. 396, ал. 1 ЗСВ не е предназначен да ограничи преценката на възлагащия експертизата орган при определянето на вещото лице, а да го улесни, без да изключва възможността при необходимост да бъде назначено вещо лице извън съответния списък.

Разпоредбата на чл. 396, ал. 1, изречение първо в устройствения ЗСВ сама по себе си няма как да е обективно годна да бъде приложена като източник на право по конкретното дело в сочения от вносителя смисъл, тъй като назначаването на вещи лица по конкретни дела се урежда от процесуалните закони – чл. 195 от Гражданския процесуален кодекс, който е приложим и в съдебните производства по Административнопроцесуалния кодекс, и чл. 144 и следващите от Наказателно-

процесуалния кодекс, който е приложим и в съдебните производства по Закона за административните нарушения и наказания. Сезиращият съд е изложил доводи, че формално оспорваната разпоредба е неутрална, но прилагането й възпроизвежда неравенство, като поставя определена група лица в неблагоприятно положение спрямо други – институционална дискриминация. Според него „[т]ака имаме формално равенство при вписване на вещите лица, но фактическо неравенство при назначаването им“. Оспорената уредба в устройствения ЗСВ не урежда конкретната дейност на органите при назначаване на вещи лица, а насочва, при това незадължително, към съответния списък на специалисти, утвърдени за вещи лица. Отделно стои въпросът, че сезиращият съд не е отчел правното естество на дейността на органите на съдебната власт по назначаването на вещите лица по конкретно дело и на дейността по одобряването на списъците на вещите лица.

Оспорването на отсъствието на установени в чл. 396, ал. 1, изречение първо ЗСВ критерии за назначаване на вещи лица не отчита, че „съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание. Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава. Допускането за разглеждане по същество на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на искане за твърдяна липса на необходима правна уредба би означавало Съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се превърне в позитивен законодател“ (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. и Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г.).

Конституционният съд намира, че така отправеното искане не може да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение (Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г. и Определение № 2 от 2025 г. по к.д. № 3/2025 г.).

Предвид изложените съображения производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо, поради което и на основание чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 3-ти състав на Административния съд – Благоевград, за установяване на противоконституционност на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. доп., бр. 87 от 2025 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 11/2025 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Подкрепяме определението, с което се отклонява искането на 3-ти състав на Административния съд – Благоевград, за установяване на противоконституционност на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. доп., бр. 87 от 2025 г.), но го подписваме със становище поради следното:

Считаме, че задължително условие за допустимост на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е да е оспорен „закон, приложим по конкретното дело“. Това според нас означава не само въпросът за конституционосъобразността на приложимия закон да има ефект за „разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“, защото това неминуемо би стеснило обхвата на сезирането до материалноправни норми и само в съдебните производства, които се определят като спорни. В понятието „закон, приложим по конкретното дело“ може да се обхване всеки закон, който е приложим и в хода на производството, за процесуалните гаранции за правата на участниците при неговото протичане и приключване, с оглед отстояването на върховенството на Конституцията. Предвид това предмет на оспорване по чл. 150, ал. 2 от Конституцията може да бъде всеки закон, който е приложим с оглед на производството пред сезиращия съд, а не само за разрешаването на правния спор.

Намираме за необходимо да откроим този нюанс, защото „[р]ешаващо значение за сезирането има преценката на съда, с което на конституционно ниво се въвежда предварителен филтър за упражняване на предоставеното от конституционния законодател правомощие по чл. 150, ал. 2. С новата редакция на обсъжданата разпоредба се разширява кръгът от сезиращи субекти, като се запазва ограничената сезираща компетентност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, с която до изменението от 2023 г. в Основния закон разполагаха съставите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд“ (Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.). Приема се също, че „когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд“ (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.). Искането може да е направено например: с оглед разрешаването на конкретен правен спор (Определение от 29.03.2014 г. по к.д. № 4/2014 г.); поради „липсата на средство за обжалване“ на визираните в разпоредбата актове (Определение от 28.06.2016 г. по к.д. № 7/2016 г.) и др. Оспорената законова разпоредба трябва да е релевантна към решаването на висящия съдебен спор, както е прието в Определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 9/2019 г. „Преценката на сезиращия по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията съд относно приложимото право е в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция“ (Определение № 2 от 2021 г. по к.д. № 15/2021 г.).

Наред с горното считаме, че е необходимо да се открои разликата между приложим (който се прилага) и относим (свързан) закон. В конкретния случай по настоящото конституционно дело тя се проявява в обстоятелството, че оспорената разпоредба на чл. 396, ал. 1, изречение първо от Закона за съдебната власт е относима към производството по делото, доколкото жалбоподателят в производството пред сезиращия съд е вписан в

списъка на вещите лица. Тя обаче сама по себе си не може да намери приложение към производството пред сезиращия съд, защото назначаването на вещите лица, както е прието и в определението за отклоняване на искането по настоящото конституционно дело, се урежда от съответните процесуални закони. Оспорената уредба в ЗСВ само насочва, при това незадължително, към съответния списък на специалисти, утвърдени за вещи лица. С оглед на това сезиращият съд не е изпълнил задължението си да определи приложимия в случая закон. В този смисъл изводите на последния, че „[л]ипсата на критерии за ограничаване на дискрецията на съда по чл. 396, ал. 1, изр. 1 ЗСВ представлява заплаха за обективното и безпристрастно осъществяване на функциите му, а тя от своя страна създава предпоставки за неравнопоставеност на страните, в ущърб на доверието в съда и в противоречие с чл. 121, ал. 1 КРБ“ са обосновани с „[п]отенциалният конфликт с Конституцията възниква не защото съдията избира вещото лице, а защото законът не съдържа никакъв ориентир за този избор (ротация, мотивиране, контрол)“. Последното обаче не държи сметка за това, че именно защото назначаването на вещи лица по конкретни дела се урежда от съответните процесуални закони, оспорената уредба в устройствения Закон за съдебната власт, макар и относима, няма как да бъде приложена сама за себе си.

Не на последно място следва да се подчертае, че сезиращият съд сочи за потенциален конфликт с Конституцията. В Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. е прието, че „за да е допустимо искане за упражняване на възприетата в Конституцията специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, следва да бъде обосновано не от съмнение за противоконституционност, а да се основава на достигнатата убеденост на съда, изразена чрез приведени доводи“.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 8 от 18 ноември 2025 г. по конституционно дело № 12 от 2025 г.[45]

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията с оглед даване на отговор на следните въпроси: „Считат ли се за валидни решенията на Народното събрание, приети с гласове на народни представители, чийто избор е признат за незаконен от Конституционния съд? Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет? Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?“.

Отправено е и искане за обявяване на противоконституционност и невалидност на решенията на 51-вото Народно събрание от 16.01.2025 г. за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет.

[45] обн. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 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 Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 18.11.2025 г. конституционно дело № 12/2025 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 26.10.2025 г. по искане на 49 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията с оглед даване на отговор на следните въпроси: „Считат ли се за валидни решенията на Народното събрание, приети с гласове на народни представители, чийто избор е признат за незаконен от Конституционния съд? Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет? Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?“.

Отправено е и искане за обявяване на противоконституционност и невалидност на решенията на 51-вото Народно събрание от 16.01.2025 г. (гласувания) за избор на министър-председател № 6, структура № 7 и състав № 8 на Министерския съвет.

Според вносителя за упражняването на правомощията по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията е налице правен интерес с оглед на следните съображения:

На 16.01.2025 г. 51-вото Народно събрание извършва избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет със 125 гласа „за“, 114 „против“, без въздържали се. С Решение № 1 от 2025 г. по к.д. № 33/2024 г. на Конституционния съд е обявен за незаконен изборът на 16 народни представители, 8 от които са участвали с глас „за“ в гласувания за избор на министър-председател № 6, структура № 7 и състав № 8 на Министерския съвет.

В искането се поддържа, че направените гласувания са със 117 гласа „за“ при кворум от 239 народни представители, поради което за провеждането на валидно гласуване са се изисквали 119 гласа „за“ на народни представители. Посочва се, че вследствие на незаконосъобразността на избора на народните представители „извършените от тях действия, включително и въпросните гласувания, са невалидни, като извършени от правно нелегитимни и неовластени от народния вот лица, поради което не следва да бъдат зачитани за годни да породят правни последици по конституционния избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет на Република България“.

Вносителят излага мотиви, с които обосновава, че ако мнозинството е било постигнато с решаващото участие на лица, чийто избор впоследствие е признат за незаконен, обективно такова мнозинство никога не е съществувало и не е налице валидно формирана воля на Народното събрание.

Посочва, че съгласно практиката на Съда обявените за противоконституционни ненормативни актове на Народното събрание са невалидни още от момента на приемането им.

Вносителят прави искане и за обявяване на противоконституционност и „невалидност“ на решенията на Народното събрание от 16 януари 2025 г. за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет, тъй като същите са приети с „решаващо участие на лица, чийто избор впоследствие е признат за незаконен“. Посочва, че по този начин държавната власт е упражнена в противоречие с чл. 1, ал. 2 от Конституцията, „тъй като не е реализирана чрез законно избрани представители на народа, а от лица без валидно учреден мандат“. Според вносителя е нарушен и чл. 67, ал. 1 от Конституцията, защото „правомощията на народен представител могат да се упражняват единствено въз основа на законен избор, а глас, даден от лице без такъв избор, е правно невалиден и не може да се зачете при формирането на волята на парламента“. Посочва, че е „засегнат и чл. 84, т. 8 от Конституцията, тъй като без тези гласове липсва необходимото конституционно мнозинство за избора на Министерски съвет“.

Конституционният съд, за да се произнесе по искането, съобрази следното:

I. По искането за даване на задължително тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията.

Искането е направено от субект на инициатива, оправомощен да сезира Съда по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, и е съобразено с изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията във връзка с поставените в искането въпроси, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искане за задължително тълкуване може да бъде допуснато за разглеждане по същество само при определени условия – в искането да се изложат подробни съображения за необходимостта, която го поражда – неясноти относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба и наличието на данни за противоречивото ѝ и нееднакво прилагане (Определение № 8 от 2024 г. по к.д. № 17/2024 г.; Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г.).

В отправеното искане вносителят не привежда аргументи за съмнения относно смисъла на разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от Конституцията, чийто текст гласи: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. В искането липсват и доводи за необходимостта от тълкуване на разпоредбата на чл. 67, ал. 1 от Конституцията, според която „[н]ародните представители представляват не само своите избиратели, а и целия

народ. Обвързването със задължителен мандат е недействително“. Липсват и аргументи по отношение на необходимостта от тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията със следното съдържание: „избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на другите институции, определени със закон“.

В отправеното искане вносителят сочи, че „Конституционният съд е длъжен да се произнесе с тълкуване: да потвърди, че докато статутът на народните представители се стабилизира до момента на решението за тяхната незаконност, ненормативните актове, приети с тяхно решаващо участие и при липса на изискуемо конституционно мнозинство, са невалидни от момента на тяхното приемане“. С оглед на това в искането не се изразява съмнение по отношение на действителния смисъл на разпоредбите, а вместо това се посочва единственият възможен според вносителя начин за тълкуването им.

Основна функция на тълкувателното правомощие, възложено на Конституционния съд с разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е изграждането на „ясна и безпротиворечива система от норми“ (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). Конституционният съд е последователен в разбирането си, че не следва да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, когато не е налице неяснота (Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9/2007 г.).

В искането се поддържа, че решенията от 16.01.2025 г. на 51-вото Народно събрание за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет са „взети с решаващото участие“ на 8 народни представители. Тъй като техният избор впоследствие е бил обявен за незаконен с Решение № 1 от 2025 г. по к.д. № 33/2024 г. на Конституционния съд, вносителят поставя с първите два тълкувателни въпроса питане относно валидността и правните последици на взетите с тяхно участие решения на Народното събрание. Третият поставен въпрос касае конституционосъобразността на решенията за избор на министър-председател, структура и състав Министерския съвет от 16.01.2025 г. и не може да бъде приет като тълкувателен въпрос.

Така очертаният правен проблем в първото тълкувателно питане поставя не въпроса за необходимост от тълкуване на посочените в искането конституционни разпоредби, а въпроса за правното действие във времето на решенията на Съда по чл. 149, ал. 1, т. 7. Доколкото въпросът се отнася до настъпили юридически факти преди приемане на решението на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 7, респ. чл. 66 от Конституцията, той има като изходна предпоставка действието във времето на решенията на Конституционния съд по чл. 151 от Конституцията, но само тези от тях, с които се упражняват правомощията му да се произнася по спорове за законност на избора на отделен народен представител или на Народното събрание.

Подобни аргументи в искането вносителят не излага.

С Тълкувателно решение № 14 от 2013 г. по к.д. № 17/2013 г. Конституционният съд постановява следното: „[…] решенията по спорове за законност на избора на президент, вицепрезидент или народен представител, за установяване на неизбираемост и несъвместимост на народен представител, както и за фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията и несъвместимост на съдия влизат в сила от датата на постановяването им, преди тяхното обнародване (Решение № 17/1995 г. по к.д. № 2/1995

г.). […]“ От разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията и допълнението, което се съдържа в чл. 14 от Закона за Конституционен съд, се налага изводът, че специално по въпроса за действието на решенията на Конституционния съд във времето то е за в бъдеще или както казва Конституционният съд в Решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25/1995 г. и Решение № 24 от 1995 г. по к.д. № 30/1995 г., „занапред“.

С втория тълкувателен въпрос се отправя следното питане: „Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет?“.

Разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията е неотносима към поставения тълкувателен въпрос, тъй като касае правомощието на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Видно от съдържанието на въпроса, той се отнася до правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 6 и 7 от Конституцията, за които разпоредби не се иска тълкуване. Освен че въпросът не е мотивиран с твърдяна неяснота на конституционна разпоредба като една от предпоставките за даване на задължително тълкуване, следва да се отбележи и че разпоредбата не определя мнозинството (обикновено, абсолютно или квалифицирано), с което Народното събрание може да приема своите актове, в частност решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет.

Поставеният от вносителя трети въпрос гласи: „Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерски съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?“. С този въпрос по тълкувателен път се търси отговор дали посочени решения на Народното събрание са противоконституционни и какъв би бил правният ефект на решение на Конституционния съд, което е в правомощията му по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Предвид това поставеният въпрос не е за тълкуване на Конституцията, а питане относно евентуални последици при упражняването на друго правомощие на Конституционния съд. „Конституционният съд намира за недопустимо чрез тълкуване да се търси или постига заобикаляне, подмяна или нарушаване на конституционно установени правомощия“ (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.; Определение № 16 от 2024 г. по к.д. № 41/2024 г.).

Контролът за конституционосъобразност на приетите от Народното събрание актове, който се осъществява от Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, не може да се реализира чрез правомощието му за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, към който ефект е насочено искането на вносителя.

Поради горните съображения искането за даване на задължително тълкуване на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията е недопустимо, поради което следва да се отклони.

II. По искането за установяване на противоконституционност на решенията на 51-вото Народно събрание от 16.01.2025 г. за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет.

Искането е направено от субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията – 49 народни представители от 51-вото Народно събрание, и е съобразено с изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на решения на Народното събрание, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. второ от Конституцията.

По такъв предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на решенията на 51-вото Народно събрание от 16.01.2025 г. за избиране на министър-председател на Република България, за приемане на структура на Министерския съвет на Република България и за избиране на Министерски съвет на Република България следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции следва да се конституират Народното събрание и Министерският съвет.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева и доц. д-р Борислав Цеков.

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

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на 49 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на решенията на 51-вото Народно събрание за избиране на министър-председател на Република България, за приемане на структура на Министерския съвет на Република България и за избиране на Министерски съвет на Република България, приети на 16.01.2025 г. (ДВ, бр. 5 от 2025 г.).

Отклонява искането на 49 народни представители от 51-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията на Република България по следните въпроси:

1. Считат ли се за валидни решенията на Народното събрание, приети с гласовете на народни представители, чийто избор е признат за незаконен от Конституционния съд?

2. Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет?

3. Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание и Министерския съвет, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се предостави 30-дневен срок от уведомяването да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да дадат писмено правно мнение до: проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева и доц. д-р Борислав Цеков, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава 30-дневен срок да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнителни съображения.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 9 от 11 декември 2025 г. по конституционно дело № 5 от 2025 г.[46]

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт.

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, Орлин Колев, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 11.12.2025 г. конституционно дело № 5/2025 г., докладвано от съдия Орлин Колев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е във фазата на разглеждане по същество по реда на чл. 19, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Конституционно дело № 5/2025 г. е образувано на 8.04.2025 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд по административно дело № 1077/2025 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. доп., бр. 87 от 2025 г.) поради

[46] обн. ДВ, бр. 113 от 23.12.2025 г.

противоречие с чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 5, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 1, чл. 130а, чл. 130б от Конституцията.

С определение на Конституционния съд от 10.06.2025 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

В хода на разглеждането на делото, преди произнасянето по същество, в Конституционния съд на 1.12.2025 г. постъпи Определение № 12221 от 1.12.2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, с което административно дело № 1077/2025 г. е прекратено поради оттегляне на жалбата, въз основа на която е образувано.

Предвид този факт Съдът съобрази следното:

Съгласно разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд се произнася по искане от съд, когато оспореният закон е приложим по конкретно разглеждано от него дело.

В Определение № 6/2024 г. по к.д. № 19/2024 г. Съдът посочва, че „[п]роизнасянето на конституционната юрисдикция има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция и въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“. В Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. Съдът подчертава, че „[с]езирането на Конституционния съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело“.

С прекратяването на производството пред сезиращия съд престава да бъде изпълнено предвиденото в чл. 150, ал. 2 от Конституцията изискване за наличие на разглеждано от него конкретно дело, по което оспореният закон е приложим.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 19, ал. 2 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Прекратява производството по конституционно дело № 5/2025 г., образувано по искане на състав на Върховния административен съд по административно дело № 1077/2025 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. доп., бр. 87 от 2025 г.).

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков

Представям това особено мнение, тъй като не споделям извода за недопустимост на производството по искането на състав на шесто отделение на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на §16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение

и допълнение на Закона за съдебната власт и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) поради прекратяването на производството по делото пред сезиращия съд.

Съществуването на дело със съответния предмет пред наказателен, граждански или административен съд е повод, а не причина Конституционният съд (КС) да бъде сезиран с искане за обявяване на приложим по делото закон за неконституционен. Причината за сезирането на КС е убедеността на сезиращия съд, че приложимият закон не му позволява да процедира или да реши делото конституционосъобразно.

Ако причината за сезирането на КС отпадне, може да се мисли за прекратяване на производството по отправено искане, но не така стои въпросът, когато само поводът за сезирането на КС изгуби своето непосредствено значение.

На пръв поглед при прекратяване на делото пред административния съд би могло да се мисли за нуждата от произнасяне на КС, защото разпоредбата на оспорения § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт е преходна и нейното правно действие е изчерпано с прекратяването на 23.01.2025 г. на единственото неприключило производство – това по предложението за избор на главен прокурор. Конституционният съд обаче е сезиран и с определението си от 10.06.2025 г. е приел да разгледа по същество и конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 33, ал. 4 ЗСВ, която е предназначена да се прилага, когато и докато има изборни членове на пленума на ВСС с изтекъл мандат. С прекратяването на административното производство причината за сезирането на КС не се губи, нито се губи смисълът да бъде проверена конституционосъобразността на двете оспорени разпоредби.

Не е без значение също така дали производството пред сезиращия съд е прекратено преди допускането на искането за разглеждане по същество, или след като разглеждането на искането е допуснато с акт на КС.

Съществено значение има също дали прекратяването на делото пред сезиращия съд е причинено от настъпването на събитие, което не зависи от волята на страните по делото, или в резултат от волеизявления на едната или на двете страни в това производство. От волята на едната или на двете страни в производството пред сезиращия съд може да зависи съдбата на висящото пред него дело. Законът позволява това, защото в това производство страните търсят признаване или удовлетворяване, съответно – защита срещу субективното право, което едната от тях претендира да съществува. Такава воля обаче не е от естество да премахне причината за сезирането на КС и да преустанови правоотношенията между сезиращия съд и КС, които се осъществяват в производството по чл. 152, ал. 2 от Конституцията.

Показателно за съществуването на причината за сезирането на КС и за необходимостта от разглеждането и произнасянето по отправеното искане е обстоятелството, че изборните членове на пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) с изтекъл мандат прекратиха неприключилото производство по предложение до президента на Република България за назначаване на главен прокурор и не са започвали производства за назначаване или освобождаване на председател на Върховния касационен съд или на председател на Върховния административен съд, т.е. изборните членове на пленума на ВСС с изтекъл мандат са съобразили и продължават да

съблюдават това въведено с оспорения закон ограничение. Но, както е публично известно, в заседанието на пленума на ВСС на 23.01.2025 г. и в заседанията, проведени след тази дата, изборните членове на ВСС с изтекъл мандат не съблюдават останалите ограничения, въведени със същия закон, като продължават да приемат други решения на пленума по чл. 33, ал. 3 ЗСВ – такива по второто изречение на тази алинея, които се гласуват с мнозинство повече от половината от присъстващите членове.

С непроизнасянето по конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 33, ал. 4 ЗСВ, която препраща към цялата предходна ал. 3, КС оставя посочения проблем в дейността на пленума на ВСС неразрешен. Това позволява посочената противоречива практика по приложението на оспорения закон да продължи, въпреки че с прекратяването на производството по конституционното дело разпоредбата на чл. 33, ал. 4 ЗСВ би трябвало да се прилага, и то в нейната цялост, т.е. в нейната връзка с предходната ал. 3.

Становище на съдия Атанас Семов

Подписвам определението със становище, тъй като смятам за наложително да не се допусне разбиране, че прекратяването на производството по к.д. № 5/2025 насърчават воденето на фиктивни производства пред съдилищата с единствена цел сезиране на Конституционния съд или произволното десезиране на Конституционния съд от вносител на искане.

Поддържам категорично разбирането, изразено в особеното мнение на съдиите Я. Стоилов, С. Янкулова и А. Семов по Определение от 10 юни 2005 г. по к.д. № 5/2025, с което искането беше допуснато, че образуваното пред сезиращия състав на Върховния административен съд съдебно производство по своята същност се явява типичен пример за фиктивен спор (fictio litis) – образувано с единствената цел да бъде сезиран Конституционният съд и така да бъде оспорен настъпилият по силата на закона правен ефект (прекратяване на процедурата за избор на главен прокурор). Непосредствено преди обявяването на решение на Конституционния съд по същество, жалбата, въз основа на която е образувано главното дело пред ВАС, беше оттеглена, което потвърди, че завеждането на това дело не е имало никаква друга цел освен сезиране на Конституционния съд.

Тъй като Конституционният съд допусна искането до разглеждане по същество (Определение от 10 юни 2005 г. по к.д. № 5/2025), приемам, че предвид практиката му относно незаобиколимото изискване „сезирането на Конституционния съд /…/ да е необходимост, произтичаща от конкретното дело“ (Определение № 2 от 2024 по к.д. № 8/2024), с прекратяването на фиктивното дело пред сезиращия състав на Върховния административен съд остава неизпълнено предвиденото в чл. 150, ал. 2 от Конституцията изискване за наличие на висящо конкретно дело пред сезиращия съд, по което оспореният закон да е приложим. Поради това подкрепих диспозитива на определението.

Становище на съдия Орлин Колев

Представям настоящото становище единствено в допълнение на мотивите по определението за прекратяване на делото, като посочвам, че причината за прекратяването не е липсата на предмет на конституционното дело, а липсата на основание.

Позовавайки се на чл. 150, ал. 2 от Конституцията и следвайки практиката на Конституционния съд, част от която е посочена в определението за прекратяване, решението на Конституционния съд би имало единствено значение за съществуващо висящо съдебно производство – конкретно дело, по което може да се реализира търсената защита на засегнато право или интерес. Пряката и непосредствена цел за търсенето на защита пред съд предопределя от своя страна и основанието на производството пред Конституционния съд. Доколкото целта (пряка и непосредствена) при търсенето на съдебна защита не може да се отдели от основанието за постигането ѝ, то в същата взаимна обвързаност се намират производството пред сезиращия съд и производството пред Конституционния съд. Налице е преюдициалност – Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., поради което прекратяването на делото пред съда води и до отпадане на основанието на дело пред Конституционния съд. Обратното би означавало реализиране на последици без намерение за постигането им. Основанието на производството пред Конституционния съд следва да е налице по време на целия процес, протичащ пред Съда, каквото в случая липсва.

Това пояснение на пръв поглед е с теоретичен характер, но също така има и важно практическо значение, доколкото въпросът за конституционосъобразността на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт все още остава без отговор.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 10 от 16 декември 2025 г. по конституционно дело № 16 от 2025 г.[47]

Делото е образувано по искане на петдесет и трима народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на „изменения на чл. 19в, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7 в Закона за специалните разузнавателни средства, приет от 51-вото Народното събрание“.

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 Наталия Такева разгледа в закрито

[47] обн. ДВ, бр. 113 от 23.12.2025 г.

заседание на 16.12.2025 г. конституционно дело № 16/2025 г., докладвано от съдия Сашо Пенов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 11.11.2025 г. по искане с вх. № 614-КД от 7.11.2025 г. на петдесет и трима народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на „измененията на чл. 19в, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7 в Закона за специалните разузнавателни средства, приет от 51-вото Народното събрание на 10 октомври 2025 г., повторно приети на 30 октомври 2025 г. и обнародвани в бр. 94 от 4 ноември 2025 г. на „Държавен вестник“.

С разпореждане на съдия-докладчика от 12.11.2025 г. на основание чл. 19, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) е указано на вносителя да съобрази разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 5 ПОДКС, като да изясни в какво се състои искането.

С уведомление за изпълнение с вх. № 651-КД от 26.11.2025 г. вносителят е уточнил петитума на искането и е посочил, че желае да се обявят за противоконституционни следните части от разпоредби на Закона за специалните разузнавателни средства (обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г.; посл. изм., бр. 94 от 2025 г.) (ЗСРС): чл. 19в, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 2 в частта „преизбран“; чл. 19в, ал. 3 в частта „трима“; чл. 19в, ал. 4 в частта „избирани“; чл. 19в, ал. 6 в частта „решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 7 в частта „Народното събрание с решение да избере“; чл. 19в, ал. 10 в частта „избиращия, съответно назначаващия орган“.

В уведомлението за изпълнение вносителят посочва, че желае да се обяви за противоконституционна и „отмяната на чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (изм. и доп., ДВ, бр. 94 от 4 ноември 2025 г.)“. Посочената разпоредба е отменена с § 2 на заключителната разпоредба на Закона за изменение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДВ, бр. 90 от 2025 г.) и не е отменяна със Закона за изменение на Закона за специалните разузнавателни средства (ДВ, бр. 94 от 2025 г.).

Според вносителя съответните части на посочените разпоредби от ЗСРС противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 92, ал. 1, чл. 98, ал. 7, чл. 100 от Конституцията.

Доводите на вносителя са, че „[т]ака приетите изменения са противоконституционни, защото са приети в нарушение на процедурните правила на Народното събрание за извършване на законотворческа дейност и са в пряко нарушение на баланса на трите вида власти, баланс, олицетворяван от Президентската институция“.

По отношение на твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията вносителят сочи, че ЗИЗСРС е приет в нарушение на процедурните правила, съдържащи се в чл. 71, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) за разпределение на законопроектите между парламентарните комисии, както и „без събрани становища по внесения законопроект“ и без да е проведен „пълноценен дебат“. Той посочва, че „[м]отивите на Законопроекта за изменение на Закона за

специалните разузнавателни средства със сигнатура 51-554-01-161 са почти изцяло идентични с тези на Законопроект за изменение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ със сигнатура 51-554-01-160 и на Законопроект за изменение на Закона за Държавна агенция „Разузнаване“ със сигнатура 51-554-01-159“ и че „[п]редставянето на шаблонни мотиви е равносилно на липсата на такива и […] представлява опорочаване на цялата законодателна процедура и нормите на чл. 28, ал. 1 от Закона за нормативните актове и чл. 76, ал. 1 ПОДНС“. Според вносителя чрез измененията се извършва дерогиране на правомощия на президента и на Министерския съвет и изземване на власт и оперативни управленски функции, като така се нарушава конституционно установеният баланс между трите власти. Твърди се, че е нарушен и чл. 5, ал. 1 от Конституцията, както и че „[к]онституционно нетърпимо е Народното събрание самоволно да взема решения, които не са в рамките на неговите конституционни правомощия“.

По отношение на твърдяното противоречие с чл. 8 от Конституцията вносителят сочи, че с приетите изменения е налице „пряка намеса от страна на законодателната власт в правомощията на Президента“. Той посочва, че до приемането им чл. 19в от Закона за специалните разузнавателни средства е предвиждал председателят на Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО) да се назначава за срок от 5 години при споделена компетентност между държавния глава и правителството. Според вносителя така се засяга философията на тази разпоредба, изразяваща се в баланса на властите (законодателна, изпълнителна и съдебна), олицетворяван от институцията на президента. Вносителят поддържа, че с избора на председател на ДАТО от парламентарно мнозинство, което е „продукт на конюнктурни действия“, се допуска политизация на тази длъжност. Вносителят смята, че чрез приетите изменения „се дерогират и разпоредбите на чл. 105 и чл. 114 [от Конституцията]“, защото е налице „вмешателство“ на Народното събрание в оперативната дейност на президента, който е „обединител на нацията“ и който заедно с Министерския съвет при „споделена компетентност“ е определял председател на агенцията. Така не само президентът, а и Министерският съвет се лишават от възможността за взаимен контрол и споделяне на отговорност. В искането се сочи, че избирането и освобождаването на председател на агенцията от Народното събрание е в противоречие и с чл. 84, т. 8, предложение второ от Конституцията, защото парламентът „отнема инициативата за упражняване дори на собственото си правомощие от неговите членове“.

По отношение на твърдяното противоречие на изменените разпоредби с чл. 92, ал. 1 и с чл. 100 от Конституцията вносителят не сочи конкретни съображения, а то се обосновава с мотивите за нарушение на принципа на разделение на властите. Що се отнася до посочената в искането ал. 7 на чл. 98 от Конституцията, Съдът уточнява, че такава алинея няма и приема, че става дума за техническа грешка и доводите на вносителя са относно т. 7 на чл. 98.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

В изпълнение на разпореждане от 12.11.2025 г. на съдия-докладчика искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити по отношение на частично изменените разпоредби на чл. 19в, ал. 1, 2, 3, 4, 6, 7 и 10 ЗСРС.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на части от разпоредби от закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията.

В съответствие със своята практика и с направеното от вносителя уточнение Съдът приема, че се иска установяване на противоконституционност на: чл. 19в, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 2 в частта „преизбран“; чл. 19в, ал. 3 в частта „трима“; чл. 19в, ал. 4 в частта „избирани“; чл.19в, ал. 6 в частта „решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 7 в частта „Народното събрание с решение да избере“ и чл. 19в, ал. 10 в частта „избиращия, съответно назначаващия орган“ от Закона за специалните разузнавателни средства. Това искане следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Искането от вносителя обявяване на противоконституционност на „отмяната на чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (изм. и доп.; ДВ, бр. 94 от 2025 г.)“ не се съдържа в първоначалното искане, а е посочено за първи път в уведомлението за изпълнение на разпореждането на съдията докладчик. Тъй като с нито една разпоредба на ЗИЗСРС не се отменя тази разпоредба, а тя е отменена с § 2 от заключителната разпоредба на Закона за изменение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДВ, бр. 90 от 2025 г.), който е предмет на производството по конституционно дело № 14/2025 г., и тъй като не са изложени обстоятелствата, както предвижда чл. 18, ал. 2, т. 4 ПОДКС, на които се основава искането, това искане е недопустимо и на основание чл. 26, ал. 1, изречение първо във връзка с чл. 25, ал. 2 ПОДКС следва да бъде отклонено.

С оглед на искането на вносителя Съдът смята за необходимо Народното събрание да представи заверено копие на възражение, направено на основание чл. 71, ал. 2 ПОДНС от председателя на Комисията за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения срещу Разпореждане № 51-550-01-476 от 18.09.2025 г. на председателя на Народното събрание, с което Законопроект за изменение на Закона за специалните разузнавателни средства № 51-554-01-161 е разпределен на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред като водеща комисия, и на акта на председателя на Народното събрание, с който това възражение е оставено без уважение.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции следва да се конституират Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет и Държавна агенция „Технически операции“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът намира, че следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д.н. Цветан Сивков, проф. д-

р Веселин Вучков, проф. д-р Иван Видолов, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Елислав Иванов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Константин Пехливанов, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Христо Паунов и д-р Огнян Стоичков.

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

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на петдесет и трима народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на: чл. 19в, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 2 в частта „преизбран“; чл. 19в, ал. 3 в частта „трима“; чл. 19в, ал. 4 в частта „избирани“; чл. 19в, ал. 6 в частта „решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 7 в частта „Народното събрание с решение да избере“ и чл. 19в, ал. 10 в частта „избиращия, съответно назначаващия орган“ от Закона за специалните разузнавателни средства (обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г.; посл. изм., бр. 94 от 2025 г.).

Отклонява искането на петдесет и трима народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на „отмяната на чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (изм. и доп., ДВ, бр. 94 от 2025 г.)“ и прекратява конституционното производство в тази му част.

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет и Държавна агенция „Технически операции“.

На заинтересуваните институции предоставя възможност да представят в 30-дневен срок от датата на уведомяването писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана към: проф. д.н. Цветан Сивков, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Иван Видолов, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Елислав Иванов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Константин Пехливанов, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Христо Паунов и д-р Огнян Стоичков, които могат да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в 30-дневен срок от уведомяването и получаването на преписи от искането и от настоящото определение.

Народното събрание да представи заверено копие на възражение, направено на основание чл. 71, ал. 2 ПОДНС от председателя на Комисията за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения срещу Разпореждане № 51-550-01-476 от 18.09.2025 г. на председателя на Народното събрание, с което Законопроект за изменение на Закона за специалните разузнавателни средства № 51-554-01-161 е разпределен на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред като водеща комисия, и на акта на председателя на Народното събрание, с който това възражение е оставено без уважение.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнителни съображения.

ПРИЛОЖЕНИЯ

SUMMARIES OF THE DECISIONS AND RESOLUTIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA 2025

Decision No. 1 of 13 March 2025 on Constitutional Case No. 33/2024 (joined cases) full text

The Constitutional Court, sitting in the formation of: Chairperson:Pavlina Panova and Members: Nadezhda Dzhelepova, Atanas Semov, Krasimir Vlahov, Yanaki Stoilov, Sonya Yankulova, Borislav Belazlekov, Desislava Atanasova, Galina Toneva, Sasho Penov, Nevin Feti, and with the participation of recording secretary Desislava Penkova reviewed on 13 March 2025 in closed session constitutional case No. 33/2024 (joined cases) reported by judges Sonya Yankulova and Yanaki Stoilov.

The proceedings in the stage of pronouncing on the merits are under Article 149, para 1, item 7 read in combination with Article 66 of the Constitution of the Republic of Bulgaria.

Constitutional case No. 33/2024 and joined cases Nos. 34/2024, 35/2024, 36/2024, and 37/2024 have been initiated upon a request of Members of the 50th and 51st National Assembly (NA) seeking to establish illegality of the parliamentary elections for the 51st National Assembly held on 27 October 2024 as declared by Decision No. 3972-HC of 30 October 2024 of the Central Election Committee (CEC), and in particular to establish illegality of the election of each of the MPs in the 51st National Assembly announced by CEC Decision No. 3998-HC of 31 October 2024.

The applicants in constitutional case No. 33/2024 are 67 MPs from the 50th NA who challenge the 51st NA parliamentary elections held on 27 October 2024, in particular the results of 52 specified polling stations, on account of wrongly entering the election outcome in the protocol of the precinct election committee (PEC) and PEC members unlawfully tampering with paper ballots, as well as on account of lack of real time video monitoring and video recording of the vote counting and compilation of the protocol after announcing the end of the election day in the same precinct election committees.

The applicants in constitutional case No. 34/2024 are 58 MPs from the 50th NA. They maintain that the 51st NA parliamentary elections held on 27 October 2024 were illegal on account of violations related to: 1) setting up polling stations and compiling voter lists; 2) constituting the membership of the precinct election committees and substituting PEC members; 3) voting; 4) taking stock of the paper ballot and machine vote when reporting election results; 5) manipulating the electoral vote by 'transferring votes validly cast by one party to another party'; 6) compiling the protocols of precinct and constituency election commissions; 7) 'vote buying'; 8) electoral campaign, and Article 205 of the Election Code indicating specific polling stations where these violations occurred.

The applicants in constitutional case No. 35/2024 are 65 MPs from the 51st NA. They maintain that the 51st NA parliamentary elections held on 27 October 2024 were unlawful and challenge the results from each of the multi-mandate electoral constituency, alleging non-compliance with the standards for holding elections set forth in the Constitution, the Election

Code, EU law and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; violations in vote counting and entering results in the protocols of the precinct election commissions, which in combination with the poor turnout leads to alternations of the voting results. They further allege specific violations of the Election Code and the methodological instructions of the Central Election Commission in concrete polling stations.

The applicants in constitutional case No. 36/2024 are 50 MPs from the 51st NA. They maintain that the 51st NA parliamentary elections held on 27 October 2024 were unlawful alleging: 1) violations and offences as regards citizens' political rights; 2) violations 'related to precinct election commissions compiling and submitting electoral protocols'; 3) violations 'related to recording video monitoring that was either switched off, not working, or wrongly recording vote counting in polling stations'; 4) 'multiple problems with machine vote'; 5) 'discrepancies between data recorded on USB sticks and the election protocols'; 6) violations 'related to data about the total number of voters and the number of Bulgarian nationals'; 7) replacing members of precinct election commissions on reflection day and e-day, specifying particular polling stations.

The applicants in constitutional case No. 37/2024 are 60 MPs from the 51st NA. They challenge the legality of the 51st NA parliamentary elections held on 27 October 2024, specifying in particular 452 polling stations, and alleging violations of Article 272 read in combination with Article 57, item 34 and Article 280, paras 1 and 2 in combination with Article 279, para 1, items 1-6 Election Code.

By way of rulings dated 26 November 2024 the Constitutional Court admitted the requests made by the applicants in the five cases for review on the merits and constituted as interested parties for each of them the following: the National Assembly, President, Council of Ministers, Supreme Court of Cassation, Supreme Administrative Court, Prosecutor General, and Central Election Commission. The Constitutional Court allowed a fourteen-day period for the interested parties to present their opinions, and the applicants to present their further comments.

The subject matter of all cases being identical, namely the parliamentary elections held on 27 October 2024, the Court joined all cases for a single review under constitutional case No. 33/2024 and proceeded with all procedural steps under it.

The Central Election Commission (CEC) was the only one of all constituted interested parties under constitutional case No. 33/2024 and remaining joined cases that presented an opinion within the time-limit set down by the Court. Therein the CEC made a comprehensive overview of the legal framework of the electoral process and the statutory acts adopted by CEC for the purpose of organizing the election process. CEC finds the allegations of 'unlawfulness of the elections held due to violations in conducting the video monitoring and discrepancies between data recorded in the USB keys and data recorded in the precinct election commission protocols to be unjustified by law since the Election Code does not determine the USB keys as a means to take account of the election outcome'. It points out the 'phantom polling stations' specified in the application in constitutional case No. 34/2024 joined to constitutional case No. 33/2024 were set up as mobile election commissions and their protocols were part of the accounted election results published on CEC website in section 'Results' for each polling station and each constituency'.

Only the applicant in constitutional case No. 34/2024 submitted further comments within the time-limit allowed by the Court. The applicant furnished 'additional data' in a document entitled 'additional application', namely 'the remaining part of the results of the surveys conducted by our experts as regards the data from the elections held on 27 October 2024 and an adjacent analysis'. The 'additional application' sets out the applicant's view as regards problems in compiling voter lists, provides information about alleged violations of the election Code requirements for setting up polling stations, giving an example with setting up polling stations in the municipalities of the 09 Kardzhali constituency. The 'additional application' further provides detailed information about setting up and voting by way of 'mobile polling stations, which is indicative of vote buying'. The applicant shares his understanding about 'established discrepancies of the results recorded in paper protocols and results from the machine vote recorded in USB keys', about 'violations established in video recordings from missing polling stations' and about 'widespread replacements in the membership' of precinct election commissions in violation of Articles 89, 91, and 105 Election Code. The applicant alleges 'illegitimacy of the elections in the affected polling stations' and violations on the part of the District Election Commission in 25 Sofia Constituency as regards the registration of Free Voters Coalition comprising Green Union Political Party, Republicans for Bulgaria Political Party, and Union of the Free Democrats Political Party.

The applicant made the following requests regarding the collection of further evidence: 'recount of ballots, including verifying conformity of voter lists with ballots validly cast'; 'review of the decisions for changes in the precinct election commissions'; 'analysis of the video recordings with a view to establishing violations'; 'set new elections'; 'establish violations – are the actions of the District Election Commission in 25 Sofia Constituency in violation of the law'; 'quash the elections in 25 Sofia Constituency'; 'give recommendations for reforms – the Constitutional Court to propose amendments to the regulatory framework'; 'give injunctions – the Constitutional Court to order that fresh elections be held in 25 Sofia Constituency'; 'the Central Election Commission to establish clear rules for e-submission of documents'.

The fourteen-day period extended to the applicants for presenting further comments as specified in the rulings of 26 November 2024 is not meant for the applicant to change the purpose of the request with which the applicant seized the Court and which the Court admitted for review on the merits. In the 'additional application' presented within the set time-limit the applicant under constitutional case No. 34/2024 in fact makes a new request different from the one of 8 November 2024 where he seeks establishing the illegality of the elections in their entirety. Now he seeks 'quashing the elections' specifically in 25 Sofia Constituency and setting new elections in this particular constituency due to violations made in relation to Free Voters Coalition. This new request has been made after the period set forth in Article 305, para 2 of the Election Code (EC), which is why the Court should not adjudicate on it but take no further action as the legislator has related the possibility of seizing the Constitutional Court with requests under Article 149, para 1, item 7 in conjunction with Article 66 of the Constitution to a period, namely fifteen days as of the Central Election Commission announcing the results of the elections (Article 305, para 2 EC), which period has expired on 15 November 2024.

In his 'additional application' the applicant under constitutional case No. 34/2024 provided a detailed overview of all mobile polling stations. The applicant seeks no further action for collecting evidence as regards the mobile polling stations but alleges instead that

'from these data it may be concluded that the mobile polling stations were created in response to the needs of particular parties'. In his request of 8 November 2024 the applicant does not claim violations in setting up all mobile polling stations and does not furnish evidence to that end. He has specified only four 'phantom polling stations' in 12 Montana Constituency which have not be found at the address specified when checks were made. Thus, the Court has not been duly seized with a request to verify the lawful setting up of all mobile polling stations and establish the validity of all votes cast in this way.

The requests made by the applicants under constitutional cases Nos 34/2024, 35/2024, and 36/2024 are requests seeking to establish the illegality of the elections in their entirety, while the requests made by the applicants in constitutional cases Nos 33/2024 and 37/2024 as well as the request made by the applicant in constitutional case No. 35/2024 'in the alternative' seek to establish illegality of the election results in specific polling stations. The summary arguments of all applicants support allegations of violations at different stages of the electoral process – preparation and conduct of elections (voting and vote counting) carried out by the authorities of the election administration (election commissions of different ranking).

The objective of holding parliamentary elections is to provide democratic legitimacy of a nationally representative establishment within the meaning of Article 1, para 2 in conjunction with Articles 10 and 64 of the Constitution. The objective of the review of legality of elections that the Constitutional Court performs is to establish legality of Parliament's composition and protect citizens' active and passive voting rights.

Thus, elections' legality must be assessed with a view to possible changes in Parliament's composition in case violations in the electoral process have been established. However, not every single violation of the election rules may serve as a ground to pronounce the illegality of elections but only those violations that genuinely affect the outcome by distorting election results. It is only then that elections as a form of citizens' political involvement in the democratic political process have failed to achieve their goal – to translate citizens' choices in a legitimate public authority (Decision No. 4/2011 in constitutional case No. 4/2011; Decision No. 3/2017 in constitutional case No. 11/2016).

It is a fact that this particular characteristic of elections – to provide legitimate citizens' representation – is the source of a heightened sensitivity to violating election standards prescribed by law or established in good international practices as respect for these standards is a guarantee for the democratic nature of the representative establishment. To allow for the timely elimination of every single violation in the course of the election process, the legislature has envisaged different forms of participation and different forms of control by the participants in the electoral process at every stage of the election process. It is these forms of participation and active recourse to them that serve as a guarantee for the lawful and democratic organization and conduct of the elections and for the transparent and accurate determination of the election outcome in accordance with the voters' political will (Decision No. 13/2013 in constitutional case No. 14/2013).

In the proceedings challenging the legality of elections the Constitutional Court does not act *ex officio* but only within the confines of what it has been seized with and admitted for review on the merits (Decision No. 2/2010 in constitutional case No. 10/2009). This lays particular responsibility on the applicants as to their assessment of the significance of the

alleged violations of the electoral process and election results and the evidence they corroborate their allegations with.

In the case at hand the Constitutional Court has been seized by 300 MPs from the 50th and 51st National Assembly – 125 MPs from the 50th NA and 175 MPs from the 51st NA. In fact, 99 MPs from the 50th NA and 93 MPs from the 51st NA seized the Court since the MPs signed more than one request in their capacity of MPs respectively in the 50th NA or 51st NA, and 69 MPs signed the requests in their capacity of MPs in both the 50th NA and the 51st NA. The requests are signed by MPs in different political formations: Velichie, There is Such a People (ITN), Movement for Rights and Freedoms (DPS), Alliance for Rights and Freedoms (APS), We Continue the Change – Democratic Bulgaria (PP-DB), and BSP for Bulgaria – United Left (BSP).

What could be the reason for the MPs to seize the Constitutional Court with five requests seeking to establish illegality of the elections, all signed by them in different combinations and alleging identical violations is a question that falls outside the subject matter of the case. The number of requests and the number of MPs who signed them (and which is above the threshold required by Article 150, para 1 of the Constitution in conjunction with Article 305, para 2 EC) are irrelevant to the merits of the requests, yet they demonstrate that more than half of the parliamentary represented parties or coalitions in the 51st National Assembly harbour doubts as to the legality of the elections.

Three hundred MPs altogether seizing the Court is symptomatic of the MPs' understanding of the role, place and functions of the parties they represent for the preparation and conduct of the elections. Parties' active involvement in the preparation and conduct of elections with a view to guarantee every citizen's fair vote is the most effective means to enhance confidence in the electoral process and by extension enhance confidence in the public authority that these elections resulted in and which parties aspire to by participating in the elections. Failure to make recourse to this instrument often makes it impossible to establish violations and eliminate their consequences.

The Constitutional Court considers it necessary to remind that the Election Code regulates the electoral process in such a way as to guarantee the involvement of political parties at every stage of the preparation and conduct of elections. It is precisely the parliamentary represented parties that avail of the most opportunities as provided by the law to take part in the preparation and organization of the electoral process. The way the election administration is formed and the means available for review the lawfulness of its acts at every stage of the electoral process, including on election day, by the political parties themselves, or by candidates' advocates, observers, and parties' representatives, are all but a means of parties' active participation in the preparation and conduct of elections. The political parties are called through all these persons to act in a way that guarantees the proper exercise of every citizen's right to vote and stand as a candidate in accordance with the established rules for conducting elections in a democratic state governed by the rule of law.

Further on, the Constitutional Court considers it necessary to expressly point out that the Election Code adopted by the National Assembly pursuant to Article 42, para 2 of the Constitution and promulgated in State Gazette issue No. 19 of 5 March 2014, in the version applicable on 27 October 2024, has been amended 27 times, including as a result of four decisions of the Constitutional Court, and it served as the legal basis for conducting nine

parliamentary elections over the course of 10 years. The significant number of amendments of the Election Code which, although not affecting the system for determining the election results (with the exception of the amendment of Article 267, para 1, item 6 EC 'I do not support anyone' and the preferential vote), affect significantly the set of rules that regulate the preparation and conduct of elections. This fact alone does not contribute to establishing and enhancing confidence in the electoral process and its results to guarantee every citizen's universal, equal, and direct suffrage by a secret ballot.

It must further be taken into account that the challenged elections have been conducted according to statutory rules identical to the ones applicable to the former elections (but for Article 9, para 1 EC and the incorporation of the hypotheses of Article 97a and Article 99b, paras 3 and 4 of the Civil Registration Act therein) that were conducted only four months earlier, on 9 June 2024. This means that the omissions in the legal regulation and the organization of the electoral process must have been known to the participants in the challenged elections as they had already had the chance to test in practice the efficiency of the applicable legal regulation in the former elections and to take action for the elimination of the omissions and deficiencies.

The legality review by the Constitutional Court of the parliamentary elections pursuant to Article 149, para 1, item 7 in conjunction with Article 66 of the Constitution is a last resort measure that should be used only insofar as, despite all other means of control (including control by the parties taking part in the elections), there are violations that may affect the composition of the nationally representative establishment, either in its entirety or as regards the election of individual Members of Parliament.

In this case the applicants allege violations in the course of preparing and conducting the elections on the very election day, mainly in relation to casting the vote and determining the election results by the electoral administration. If proven, these violations could lead to changes in the composition of the 51st National Assembly. It must be taken into account further on that some of the violations alleged by the applicants that concern the counting of votes for one particular party, namely Velichie, were broadcasted by the media immediately after closure of the election day and became public. At the same time, pursuant to section I.8 of Decision No. 3972- HC of the Central Election Commission of 30 October 2024 on the results of the voting and allocation of seats in the 51st National Assembly, this same party missed 21 votes to be represented in Parliament.

Prima facie, the alleged violations could affect the composition of the 51st National Assembly. Taken together with the fact that the Constitutional Court has been seized by MPs from different parliamentary parties and coalitions, this gives grounds to the Constitutional Court to carry out a comprehensive check of the election results in order to preserve the confidence in the power of representation and the democratic state.

The Constitutional Court does the legality review of the challenged elections on the basis of the Constitution and the Election Code, taking further into account the commitments duly made by the country as regards citizens' right to vote laid down in acts adopted pursuant to Article 5, para 4 of the Constitution as well as international standards that Bulgaria has adhered to, basically Article 21, paras 1 and 2 of the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1948, Bulgaria being a member of the UN since 15 December 1955; Article 25b of the International Covenant on Civil and

Political Rights ratified by Decree No. 1199 of the Presidium of the National Assembly of 23 July 1970, promulgated in State Gazette No. 60/1970; Article 3 of the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ratified by law, promulgated SG No. 66/1992, promulgated SG No. 80/1992); the case law of the European Court of Human Rights, Council of Europe acts and in particular the opinions of the European Commission for Democracy through Law as its advisory body.

The legality review performed by the Constitutional Court is limited by the legal means available to the Court pursuant to the legislation in force, which has failed to establish an express procedure for conducting a legality review of parliamentary elections. This fact alone does not contribute to enhancing the confidence in the electoral process, which in turn affects the effective exercise of the right to vote.

Having no express statutory regulation of the terms and procedure for challenging the legality of elections before the Constitutional Court, the Court, relying on the Constitution, Election Code, Constitutional Court Act and Rules of Procedure of the Constitutional Court, has carried out a check of the violations alleged by the applicants.

It should be pointed out that as regards the outcome of the voting, it cannot be expected for the Constitutional Court to establish facts and circumstances that are not objectified in the tangible carrier of the vote cast or such that may not be ascertained following a check by the Court of the ballots and documents drawn up by the precinct election commissions establishing the votes cast in the respective polling station. The legality review of elections that the Constitutional Court does is a means to correct infringements that are relevant to the final outcome and can be demonstrated, but not such that that give rise to doubts or suspected fraud and may be justified solely by analyzing the election results (Decision No. 5/2013 in constitutional case No. 13/2013). The Court is not an authority that establishes offences against the political rights of citizens committed in the course of the electoral process as laid down in Chapter Three, Section III of the Criminal Code.

Indicating an abundancy of, or in some applications all polling stations that need to be checked by the Court demonstrates poor understanding of the purpose and objective of the legality review of the electoral process by the Constitutional Court and precludes the possibility to establish in an undisputable manner and in shortest possible terms the finality of the election outcome – something that strengthens the stability of the state in constitutional democracy (Decision No. 12/2011 in constitutional case No. 11/2011). This is further on symptomatic of underestimating the nature and efficiency of the other means of control of the electoral process which the legislature has expressly provided to the legal entities that have seized the Court – namely the political parties taking part in the elections. It fails to account for the public significance and weight of challenging election results before the Constitutional Court, which only serves to heighten the standard of proof for the alleged violations. It takes no account of the need to strike a balance between the length of judicial proceedings and the need of a timely resolution of the election dispute (Ruling No. 8/2010 in constitutional case No. 7/2010; Ruling No. 4/2010 in constitutional case No. 8/2010).

The review by the Constitutional Court is not a means in substitute for the action that the political entities participating in the elections can take themselves in the framework of the electoral process. Nor is it a means to compensate the timely implementation of the opportunities provided for in the law for securing the legality of the electoral process. The

review by the Constitutional Court may not amend the regulatory framework in which the challenged elections have been conducted, nor may it eliminate the consequences of all omissions and violations committed in the course of the preparation and conduct of the elections.

To check the credibility of the violations in the electoral process alleged by the applicants and in accordance with the existing regulations, the Court commissioned an expert assessment tasked (task 1) to count the votes cast by a paper ballot and those cast by a machine vote in each of the polling stations that the applicants have specifically identified, and to determine: whether the number of validly cast votes as per candidates' (parties', coalitions', independent candidates') lists corresponds to the number of votes entered in the protocols of the respective precinct election commissions; whether the number of validly cast machine votes as per candidates' (parties', coalitions', independent candidates') lists corresponds to the information recorded in the memory of the specialized voting device; whether the protocols of the precinct election commission under Article 273 EC have been drawn up in accordance with the statutory requirements laid down in Article 274, para 3 EC. Pursuant to the ruling of the Court of 26 November 2024 in constitutional case No. 33/2024, the scope of this task covered 1,777 polling stations.

By rulings dated 14 and 16 January 2024 the Court adopted the conclusions of the experts summarized in tables and covering a total of 1,768 polling stations. No checks have been performed in relation to nine polling stations specified in the ruling of the Court of 26 November 2024 for the following reasons: polling station 020100029 entered in 01 Blagoevgrad Constituency falls within the scope of the second expert assessment commissioned by the Court; polling stations 011110003, 026540002, 034610096, 082600020, 1927000175, and 213300085 as indicated by the applicants and included in the scope of the expert assessment do not exist; and polling stations 092100061 and 234602022 are indicated in the ruling twice.

The checks of the experts established for each of the polling stations subject to expert assessment the following information presented in a table format: the number of paper ballots under section 5; the number of invalidly cast votes under section 6; the number of paper ballots with validly cast votes 'I do not support anyone' under section 7; the number of validly cast machine votes under section 11; the number of validly cast votes 'I do not support anyone' under section 12; and the distribution of votes from paper ballots and machine vote among candidates' lists as per the numbering in the protocol of the precinct election commission – Annex No. 75-НС-х, Annex No. 76-НС-хм, and Annex No. 77-НС-чх established by Decision No. 3706-НС of 16 September 2024 of the Central Election Commission.

The Court admitted an expert assessment tasked (task 2) to establish whether the number of invalidly cast ballots entered in the protocol under Article 273 EC corresponds to the number of the invalidly cast ballots submitted to the district election commissions by the precinct election commissions in the polling stations specified by the applicants. This task covered a total of 441 polling stations in accordance with the ruling of the Court of 26 November 2024 in constitutional case No. 33/2024. By a ruling dated 16 January 2024 the Court adopted the conclusions of the experts summarized in tables and covering a total of 436 polling stations. The experts did not check five polling stations that were covered by the checks under task 1, namely polling stations Nos. 020400148, 024000149, 020100021, 020900020, and 162202039. For polling station 223100039 in 22 Smolyan Constituency, polling station 273100089 in 27

Stara Zagora Constituency, polling station 301000017 in 30 Shumen Constituency, and polling stations Nos. 321180521, 321180533, 321180542, 321180561, 321180595, 321180661, 321180670 and 321180671 abroad, the Court admitted the conclusions of the experts but did not include the results in the calculation of the overall election results since the election results from these polling stations were the subject of checks and expert assessment under task 1, which comprised the result of the assessment under task 2 for these polling stations.

Upon receipt of the expert assessments, the Court established that for some polling stations the ballots presented to the Court did not contain the complete range of election documents required for the purpose of the assessment. Thus, by a ruling dated 21 January 2025 the Court had to request from the Central Election Commission information whether ballots were available and kept in the respective municipal administrations according to the statutory procedure for the following polling stations: polling stations Nos. 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, and 020400261 in 02 Burgas Constituency; polling station 090200015 in Kardzhali Constituency; polling station 143200013 in 14 Constituency; polling station 172600026 in 17 Plovdiv Constituency; polling stations Nos 234610009 and 234615013 in 23 Sofia Constituency; polling stations Nos 270700016; 273100115, and 273600017 in 27 Stara Zagora Constituency; polling station 283500103 in 28 Targovishte Constituency. Should these ballots were available, the Central Election Commission had to present them to the Constitutional Court. Further on, ballots from polling station 272400023 from 27 Stara Zagora Constituency were requested as the ballots from polling station 272400022 were presented instead, and the latter was not subject to the commissioned expert assessment.

The Central Election Commission presented additionally to the Court ballots from polling stations Nos 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, and 020400261 in 02nd Burgas Constituency; polling station 143200013 in 14th Pernik Constituency; polling station 172600026 in 17th Plovdiv Constituency; polling stations Nos 234610009 and 234615013 in 23rd Sofia Constituency; and polling station 272400023 in 27th Stara Zagora Constituency (letter of the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/66/ of 27 January 2025 and incoming correspondence No. 67 of 28 January 2025 of the Constitutional Court).

The Court examined these ballots and registered the results in 10 protocols adjoined to the evidence of the case. The Court further entered its findings as regards the elections outcome from nine of the additionally checked polling stations, namely Nos 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261, 143200013, 172600026, 234615013, and 272400023, in protocols containing information in the set table format, which it also adjoined to the evidence in the case. No new protocol in table format was drawn up for polling station No. 234610009 in 23rd Sofia Precinct as the Court did not establish any differences from the findings in the expert assessment, namely that 54 paper ballots and 111 machine vote ballots according to the protocol of the precinct election commission were missing.

The Court did not receive any additional ballots from the following polling stations: No. 090200015, 09th Kardzhali Constituency; Nos 270700016, 273100115, and 273600017, 27th Stara Zagora Constituency; and No. 283500103, 28th Targovishte Constituency. Instead, the Central Election Commission presented for these polling stations opinions of the mayors of Ardino, Galabovo, Stara Zagora, Chirpan, and Targovishte Municipalities, stating that the ballots from the said polling stations had been submitted to the Central Election Commission,

and that no other ballots from these polling stations were kept in the municipal administrations. The expert assessment established the following in relation to these polling stations: for polling station No. 090200015, 09th Kardzhali Constituency – missing machine vote ballots (14 ballots according to the protocol of the precinct election commission); for polling station No. 270700016 – missing paper ballots (335 ballots according to the protocol of the precinct election commission) and machine vote ballots (16 ballots according to the protocol of the precinct election commission); for polling station No. 273100115 – missing paper ballots (145 ballots according to the protocol of the precinct election commission); for polling station No. 273600017 – missing machine vote ballots (99 ballots according to the protocol of the precinct election commission) – all three polling stations are in the 27th Stara Zagora Constituency; for polling station No. 283500103, 28th Targovishte Constituency – missing paper ballots (294 according to the protocol of the precinct election commission).

The task 1 expert assessment admitted by the Court led it to commission a graphological expert assessment to establish whether the marks ticking the respective voter's choice on the specifically identified 287 paper ballots from three polling stations, namely polling station No. 060800027 in 06th Vratsa Constituency, polling station No. 122400033 in 12th Montana Constituency, and polling station No. 152400205 in 15th Pleven Constituency, had been put on each of the paper ballots by individual voters. By a ruling dated 6 February 2025 the Court admitted the conclusions from the graphological expert assessment, which established that the marks ticking the voter's choice on 95 paper ballots from polling station No. 060800027 in 06th Vratsa Constituency, 72 paper ballots from polling station No. 122400033 in 12th Montana Constituency, and 106 paper ballots from polling station No. 152400205, in 15th Pleven Constituency had not been placed by individual voters but by one or two identical persons instead.

This required the Court to draw up protocols for these three polling stations with information in the established table format to reflect the results of the graphological expert assessment. Hence, the number of paper ballots where the voter's choice had been marked not by an individual voter but by one and the same person were entered as invalidly cast votes. The Court adjoined these protocols to the evidence in the case.

The task 1 expert assessment admitted by the Court led it to require from the Central Election Commission information about the outset of the voting; the precise time each vote was cast; and the end of the voting in the parliamentary elections held on 27 October 2024 in polling stations Nos 090800006, 090800016, and 090800038 in 09th Kardzhali Constituency as well as in polling stations Nos 321180531 and 321180541 abroad.

To conclude on the violations alleged by the applicants in the preparation of the electoral process and the organization of the Election Day, the Court required from the Central Election Commission: 1) information about the polling stations falling under the exemption provided for in Article 57, para 1, item 34 of the Election Code; 2) information about the polling stations for which the exemption provided for in Article 57, para 1, item 34 EC did not apply and the reasons therefor, but where nevertheless no real time video monitoring and video recording during vote counting and drawing up of protocols was effected after the end of E Day had been announced; 3) protocols from the precinct election commissions falling within the scope of task 1 expert assessment under the ruling of 26 November 2024 in constitutional case No. 33/2024, with enclosed defect machine vote ballots; 4) information about changes in the composition of the

precinct election commissions effected after the time limit set forth in Article 89, paras 1 and 2 EC; 5) information about the results of the check commissioned by way of Decision No. 3907-HC of 24 October 2024 of the Central Election Commission regarding DG Civil Registration and Administrative Service in the Ministry of Regional Development and Public Works and its territorial units and voting in violation of the rules set forth in the Election Code at the parliamentary elections held on 27 October 2024.

By a ruling dated 17 February 2025 in constitutional case No. 33/2024 the Court admitted the requested documentary evidence provided by the Central Election Commission: 1) information about the implementation of the ruling of 26 November 2024 in constitutional case No. 33/2024 to provide the ballots from the polling stations falling within the scope of the admitted expert assessment – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/7/ of 28 November 2024 and ingoing correspondence No. 645 of 2 December 2024 of the Constitutional Court; 2) a list of the polling stations falling under the exemption provided for in Article 57, para 1, item 34 of the Election Code – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/24/ of 3 December 2024 and ingoing correspondence No. 664 of 3 December 2024 of the Constitutional Court; 3) a list of the polling stations for which the exemption provided for in Article 57, para 1, item 34 EC did not apply and the reasons therefor but where nevertheless no real time video monitoring and video recording during vote counting and drawing up of protocols was effected after the end of E Day had been announced (43 polling stations) – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/42/ of 5 December 2024 and ingoing correspondence No. 670 of 5 December 2024 of the Constitutional Court; 4) protocols of the precinct election commissions falling under the scope task 1 of the expert assessment under the ruling of 26 November 2024 in constitutional case No. 33/2024, with enclosed defect machine vote ballots – 422 precinct election commissions (23 folders and 4 binders) – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/50/ of 17 December 2024 and ingoing correspondence No. 702 of 18 December 2024 of the Constitutional Court; 5) information about changes in the composition of the precinct election commissions effected after the time limit set forth in Article 89, paras 1 and 2 EC (8 binders, 4 folders and one USB flash memory stick) – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/51/ of 17 December 2024 and ingoing correspondence No. 703 of 18 December 2024 of the Constitutional Court 703; 6) information about ballots presented to the Constitutional Court from the following polling stations: 02nd Burgas Constituency – 020400053, 020400148, 020400149, 020400194, 020400261; 14th Pernik Constituency – 143200013; 17th Plovdiv Constituency – 172600026; 23rd Sofia Constituency – 234610009, 234615013; 27th Stara Zagora Constituency – 272400023; information in implementation of ruling dated 28 November 2025 in constitutional case No. 33/2024 – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/66/ of 27 January 2025 and incoming correspondence No. 67 of 28 January 2025 of the Constitutional Court, together with a letter from the secretary of the Stara Zagora Municipality enclosed to it, outgoing correspondence No. 10-11-1170 of 27 January 2025 to the Central Election Commission; 7) information about missing ballots for the following polling stations: 09th Kardzhali Constituency – 090200015; 27th Stara Zagora Constituency – 270700016, 273600017; 28th Targovishte Constituency – 283500103, to be presented to the Constitutional Court pursuant to ruling dated 21 January 2025 in constitutional case No. 33/2024, together with the opinions

enclosed to it of the mayors of the municipalities of Ardino, Galabovo, Chirpan, and Targovishte – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/69/ of 28 January 2025 and incoming correspondence No. 69 of 28 January 2025 of the Constitutional Court; 8) information about the outset of voting, the time each vote had been cast, the end of voting in the parliamentary elections held on 27 October 2024 in polling stations Nos 090800006, 090800016, and 090800038 in 09th Kardzhali Constituency and polling stations Nos 321180531 and 321180541 abroad – a letter from the Central Election Commission, outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/80/ of 4 February 2025 and incoming correspondence No. 88 of 5 February 2025 of the Constitutional Court in constitutional case No. 33/2024. The Court admitted the information presented by the Central Election Commission about the results of the check commissioned by Decision No. 3907-НС of 24 October 2024 regarding DG Civil Registration and Administrative Service in the Ministry of Regional Development and Public Works and its territorial units and voting at the parliamentary elections held on 27 October 2024 in violation of the rules set forth in the Election Code.

The collected evidence was presented to the applicants for opinion.

The applicants in constitutional cases Nos 34/2024 and 35/2024 submitted their opinions on the subject matter of the case within the time-limit allowed by the Court.

In his opinion of 19 February 2024, the applicant in constitutional case No. 34/2024 objects to the failure of the Constitutional Court to comply with the time-limits for adjudication, thus 'failing to fulfill its role of supreme guardian of the constitutional order, rule of law and democratic premises as enshrined in the Constitution'. He further objects to '[the Constitutional Court's] refusal to constitute as interested party key institutions and authorities that bear direct relevance to the elections review', which in turn 'raises doubts as to the Court's impartiality and its genuine commitment to the rule of law'. The applicant refers to 'irregularities in setting up polling stations, which has had an impact on the fairness of the elections'. He describes 'phantom mobile polling stations and their impact on the legal certainty and stability of the Constitutional Court decision'. He refers to 'massive illegal replacements in the precinct election commissions in Pleven and their relevance to the annulment of the elections'.

The applicant made 11 specific requests to the Constitutional Court, including 'complete annulment of the elections in Pleven Constituency due to massive illegal replacements in the precinct election commissions that have interfered with the final election results'; 'order annulment of the results from the mobile polling stations where unrealistically high voter turnout has been registered, without any proof of compliance of the voters' characteristics with the requirements in the Election Code'; 'rule that the substitutes in the precinct election commissions that were appointed contrary to the Election Code and the decisions of the Central Election Commission, in violation of the established rules, are illegal', hence 'the decisions of the District Election Commissions should be annulled', which in turn 'calls into question the vote counting' and therefore 'the elections in these polling sections should be annulled'.

On 26 February 2025 the applicant in constitutional case No. 34/2024 submitted a second opinion, including a report and further clarifications about 'the calculations and the mathematical model of distorting the machine vote of 27 October 2024'.

On 26 February 2025 the applicant in constitutional case No. 34/2024 submitted a third opinion analysing the evidence admitted by the Court. Based on this analysis, he deems proven the conclusion about 'inadmissible by law and morals election violations which significantly alter the will of the eligible Bulgarian voters'. He further points out that 'on the basis of our own data and evidence collected from checks performed in more than 7,000 polling stations, we have established administrative violations in more than 70% of the polling stations and criminal violations in more than 24% of the polling stations. These findings, supported by the data of the experts commissioned by the Constitutional Court, once again confirm the large-scale distortion of the election outcome, hence we categorically declare our constant opinion and insist on overall annulment of the elections held on 27 October 2024'. A total of 10 annexes are enclosed to the opinion: a report on the expert opinions in constitutional case no. 33/2024 г.; a report on established violations and replacement decisions in the context of constitutional case no. 33/2024; a (second) report on established violations and replacement decisions in the context of constitutional case no. 33/2024; a report on missing video monitoring in constitutional case no. 33/2024; a report on the graphological expert assessment in constitutional case no. 33/2024; a report on the verification of evidence in the Constitutional Court upon the request for partial annulment of the elections held on 27 October 2024; a (second) report on the verification of evidence in the Constitutional Court upon the request for partial annulment of the elections held on 27 October 2024; a report on the legality of elections based on the hearing of the expert witnesses in the Constitutional Court; a (third) report on the verification of evidence in the Constitutional Court upon the request for partial annulment of the elections held on 27 October 2024; a (third) report on established violations and replacement decisions in the context of constitutional case no. 33/2024; a (fourth) report on established violations and replacement decisions in the context of constitutional case no. 33/2024.

In his opinion submitted on 25 February 2025 the applicant in constitutional case no. 35/2024 points out that 'the data from the recount of votes by polling stations has been presented on paper, in table format separately for each polling station, without any summary and concrete findings and conclusions pertaining to the questions referred'. He finds that 'the lack of summary information and expert witnesses' conclusions precludes reaching a detailed opinion on the tasks commissioned'. He further states that 'the Constitutional Court should present complete, accurate and detailed information about the established facts and circumstances, the established violations, their weight, and how each specific violation affects the election outcome'. Further on, the applicant requires, with a view to 'enhance confidence in the process of recount', that 'data from the recount be published in an open, machine processable format, separately for each individual polling station'; that 'the methodology followed for the recount be published' and 'the results be presented in visually comprehensive manner'.

The Constitutional Court, having discussed the arguments and considerations brought up in the requests and subsequent opinions on the evidence, and based on the evidence collected under the case, finds the following:

1. On the arguments pertaining to incorrect exercise of the right to vote due to violations related to the voter lists

In his application of 11 November 2024 and the additional application of 11 December 2024, the applicant in constitutional case no. 34/2024 alleges violations in compiling the voter lists. His arguments relate to the adding of voters in the voter lists abroad on E Day 'since

apparently the number of Bulgarian citizens who turned out to vote during the elections held on 27 October 2024 abroad is many times greater than the number of citizens entered in the voter lists'. Further on, 'no control has been exercised whatsoever as regards the voting itself, namely in relation to the required applications for voting elsewhere and ruling out double voting at both permanent place of residence and temporary place of residence'. Allegations of violations of Article 264, para 4 EC are maintained in the application of the applicant in constitutional case no. 35/2024.

Pursuant to Article 42, para 1 of the Constitution, every citizen above the age of 18, with the exception of those placed under judicial interdiction or serving a prison sentence, shall be free to elect state authorities, including Members of Parliament. The Bulgarian Constitution does not make Bulgarian citizens' right to vote for the purpose of electing MPs conditional on residing in the territory of the country as of the day of the respective elections or on residing for a certain period of time in the country before the elections are held. The Constitutional Court has had the opportunity to clarify the meaning of voter lists – entering someone in those lists 'does not give rise to a right to vote, the latter existing *ex constitutione*; instead, it legitimizes the citizen as a voter' and serves as a means to guarantee electoral equality (Decision No. 12/2011 in constitutional case no. 11/2011; Decision No. 3/2017 in constitutional case no. 11/2016).

Part One, Chapter Four 'Voter Lists' of the Election Code (EC) regulates in detail the meaning, manner of compilation, admissible corrections and amendments to the voter lists as well as review of making entries in them, while Article 264, para 4 EC expressly sets forth the conditions under which a voter eligible for voting at parliamentary elections but not entered in the voter lists must be entered. The regulation laid down by the legislator of the compilation of voter lists sets forth the different manner for compiling, entering and adding voters in voter lists for the purpose of taking part in elections in the country and abroad – Article 27, para 5 and Article 33, para 2 EC. The Central Election Commission adopted (Decision No. 3794-HC of 4 October 2024 and Decision No. 3849 of 14 October 2024) methodological instructions for the application of the Election Code by precinct election commissions in the country and abroad and clarified in detail (sections 4.3 and 4.4) the conditions under which an additional entry of a voter may be made in the voter list on E Day. The legislator has not made the right to vote conditional on filing a mandatory application to vote under Article 16, para 1 EC by Bulgarian citizens living abroad. Thus, adding Bulgarian citizens eligible to vote to voter lists on E Day is not a violation of the Election Code but a means for these citizens to exercise their right to vote and review the lawful exercise of this right. The Constitutional Court has ruled, albeit in relation to the repealed Election Code, that 'exercising the right to vote abroad by definition takes place under specific conditions that are laid down as differences in the legal regulation' and that these differences 'are meant to guarantee compliance with Article 26, para 1 of the Constitution – that all citizens of the Republic of Bulgaria, irrespective of where they are, shall be vested with all rights and duties under the Constitution' (Decision No. 4/2011 in constitutional case no. 4/2011).

No evidence of adding persons ineligible to vote or contrary to the conditions for adding entries have been furnished. Further on, the applicant in constitutional case no. 34/2024 points out to polling stations abroad where the number of additionally entered Bulgarian citizens eligible to vote is higher than the number of Bulgarian citizens eligible to vote entered in the voter lists published under the term and procedure of Article 32 EC. This in itself is not an

evidence of a violation of the law. In his application the applicant in constitutional case no. 35/2024 does not provide specific data about the alleged violations in adding Bulgarian citizens eligible to vote in the voter lists.

It should be reiterated that the total number of Bulgarian citizens who have filed an application for voting abroad within the time-limit set forth in Article 16, para 2 EC and in line with Decision No. 3786-HC of 4 October 2024 of the Central Election Commission on determining the locations in states where polling stations shall be opened for the elections on 27 October 2024 is 30,689. The number of Bulgarian citizens who voted abroad only in the 47 polling stations checked under task 1 of the commissioned expert assessment is 18,011, while the total number of polling stations abroad is 719. The check performed by DG Civil Registration and Administrative Service with the Ministry of Regional Development and Public Works as commissioned by way of Decision No. 3907-HC of 24 October 2024 of the Central Election Commission has established a total of 10 ineligible to vote persons who voted on 27 October 2024, and a total of 55 persons who voted more than once in the country or abroad. The secrecy of the ballot precludes identifying for which candidate lists these ballots have been cast in order to exclude them in determining the final election outcome.

For the reasons outlined above, the Court finds the applicants' allegations of violations of the statutory requirements for compiling voter lists and in particular adding entries on E Day unjustified.

2. On arguments pertaining to alleged violations in setting up polling stations

a) alleged violations in setting up polling stations under the general procedure

Voting and vote counting takes place in the polling stations pursuant to Article 8, para 1 EC. Thus, the polling station serves as a basic unit in the electoral process where the right to vote is exercised and the outcome is registered. To ensure equal access to and possibility to peacefully exercise this right, the legislator has established rules for setting up polling stations.

Pursuant to Article 8, para 2 EC, municipality mayors are responsible for setting up the polling stations in the country. The legislator has established the maximum number of voters to be included in a single polling station – up to 1,000 voters, with one exception for territorial agglomerations where the requirement is of no less than 20 voters (Article 9, paras 1 and 3 EC). The term used 'territorial agglomerations' has no established legal meaning within the meaning of Article 37, para 1 of Decree No. 883 of 24 April 1974 on the application of the Law on Legal Acts (Decree No. 883) as it is not used in another legal act in force. The Election Code does not contain a definition of the term 'territorial agglomeration' in line with the requirements set forth in Article 37, para 2 of Decree No. 883. Likewise, the reasons for adopting the Election Code do not provide any clarification in relation to this term either.

Municipality mayors' orders for setting up polling stations pursuant to Article 8, para 4 EC may be challenged before the regional governor; their decisions may be challenged before the competent administrative court.

Heads of diplomatic and consular missions are responsible for setting up polling stations abroad pursuant to Article 13, para 1 EC. Polling stations may be set up: in locations where there is a diplomatic or consular mission, or failing this, where at least 40 voters have submitted an application under Article 16, para 1 EC; in locations where during elections held up to five

years prior to the E Day there has been at least one polling station set up and at least 100 voters have voted; or upon the discretion of the heads of diplomatic and consular missions on the basis of the total number of filed applications or the total number of voters at the former elections, including where the number of filed applications for a particular location is not less than 40 – Article 14 EC.

The orders of heads of diplomatic and consular missions for setting up polling stations may be challenged before the Central Election Commission; the latter's decision may be challenged before the Supreme Administrative Court pursuant to Article 13, para 6 EC.

The applicant in constitutional case no. 34/2024 claims that the statutory legal norms pertaining to the setting up of polling stations have not been complied with. He refers to 09th Kardzhali Constituency as a case in point. Indeed, a total of 541 polling stations have been set up in 09th Kardzhali Constituency, which makes this constituency the fifth largest one in terms of number of polling stations set up. According to information publicly accessible on the website of the Central Election Commission, the largest number of polling stations – 742 – have been set up in 02nd Burgas Constituency, followed by 03rd Varna Constituency with 655 polling stations, 23rd Sofia Constituency with 643 polling stations, and 01st Blagoevgrad Constituency with 559 polling stations.

To substantiate his allegations of violations in setting up the polling stations in 09th Kardzhali Constituency, the applicant relies on calculations made on the basis of data from the National Statistical Institute (NSI) about the population of Kardzhali Region as of 31 December 2023. The applicant in constitutional case no. 36/2024 brings up identical arguments although not in relation to a particular region but in general. He points out that 'the number of voters entered in the voter lists handed over to the precinct election commissions is 6,619,877 while according to data of the NSI the population of the country stood at 6,445,481 at the end of 2023', which taking into account the number of persons not entitled to vote 'allows to include in the voter lists the so called 'dead souls' that are used to manipulate the elections and distort the election outcome'. No specific data about such violations have been furnished.

Pursuant to Article 23, para 1 EC, voter lists shall be compiled on the basis of the population registers, and Article 24, para 2 EC expressly provides for that voter lists shall be compiled per citizens' permanent residence address. Any person subject to civil registration, hence every Bulgarian citizen (Article 3, para 2, item 1 of the Civil Registration Act), must declare in writing their permanent address. The permanent address is the address which a person chooses to be registered with in the population register. The permanent address is always located in the territory of the Republic of Bulgaria pursuant to Article 93, para 2 of the Civil Registration Act. Pursuant to Article 25, para 1 EC, all Bulgarian citizens eligible to vote in the respective type of elections shall be entered in the voters lists for election of MPs, i.e. all Bulgarian citizens holding a permanent address within the meaning of Article 93, para 1 of the Civil Registration Act, having turned 18 years of age as of the date of elections and falling outside the exceptions under Article 42, para 1 of the Constitution. The National Statistical Institute, in accordance with the methodology established pursuant to Article 2, para 1 of the Statistics Act, uses the term 'permanent population' to collectively denote persons residing permanently (having a current address) in the country as of 31 December of any given year and who have not been away from the country for a period longer than a year. Therefore, the data of the National Statistical Institute regarding the population of the Kardzhali region as of 31

December 2023 is not a statutory criterion to determine the number of polling stations. Hence, the applicant's arguments are unjustified. The population data established at the last census is relevant for determining the number of mandates in the multi-mandate electoral constituencies pursuant to section II.2.1 of the Methodology for determining election results and distribution of mandates in parliamentary elections, annex to Article 248 EC. However, the Constitution does not make Bulgarian citizens' right to vote in parliamentary elections conditional on a requirement to reside permanently in the country or to have resided for a certain period of time prior to the elections.

Even if it is assumed that have been violations in setting up certain polling stations in some constituencies, no evidence has been furnished as to specific polling stations where those violations occurred, nor as to whether and in what way these violations have affected the outcome of elections. The arguments of the applicant in constitutional case no. 34/2024 concerning undue influence on voters by means of setting up a multitude of polling stations are hypothetical and have not been substantiated by specific evidence; besides, the outcome of voting in specific polling stations that he indicates as a case in point may not in itself stand as a proof of his allegations. Likewise, the applicant does not furnish any evidence of challenging the mayors' orders for setting up polling stations in any municipality, including in view of the possibilities for review of Bulgarian citizens' address registration pursuant to Article 99b of the Civil Registration Act, amendments promulgated SG No. 85/2024, which means that the participants in the elections different from the applicants upon whose application constitutional case no. 33/2024 and the joined cases have been initiated have not had an interest in availing of the statutory possibility to challenge the mayors' orders (Decision No. 12/2011 in constitutional case no. 11/2011).

For the reasons outlined above, the Court finds the applicants' allegations concerning violation in setting up the polling stations unjustified.

b) violations in setting up mobile polling stations

In his application to the Court the applicant in constitutional case no. 34/2024 points out to four 'phantom polling stations' in 12th Montana Constituency. He premises his allegations on the fact that upon checks, those polling stations were not identified at the given address. He refers to polling stations Nos 122999980, 122900081, 122900082, and 122900083. By reference to publicly available information, it appears that by Decision No. 90-HC of 9 October 2024, the Montana District Election Commission, acting upon a notification of the Montana Municipality mayor about 104 applications for voting by means of a mobile polling station, has determined four mobile polling stations in the Montana Municipality. The District Election Commission, by Decision No. 110-HC of 11 October 2024, has determined unique numbers for the four mobile polling stations, namely Nos 122999980, 122900081, 122900082, and 122900083, as well as their scope and address.

In his considerations additionally presented on 11 December 2024, the applicant in constitutional case no. 34/2024 alleges violations during the voting in a mobile polling station. The 'detailed overview' presented to the Court about each of mobile polling stations contains information about the number of voters as per voter lists, the number of additionally entered voters, the number of voters who exercised their right to vote, the number of validly cast votes and the respective party/coalition the vote was cast for. However, by itself this overview does not prove any violations in setting up mobile polling stations or voting therein. This information

may serve to analyse the election outcome or draw conclusions about the participants in the electoral process, but it does not meet the standard of proof established in the international standards for resolving election disputes that Bulgaria adheres to.

To guarantee that permanently disabled voters who are prevented from exercising their right to vote but nevertheless would like to vote may do so, the legislator has provided for the possibility to vote in a mobile polling station (through a mobile ballot box). Pursuant to Article 37, para 1 EC, to vote in a mobile polling station, it is necessary to apply to this end within the prescribed time-limit, and for the authority under Article 23, para 1 EC – the municipal administration in those agglomerations where a population register is maintained – and the municipality mayor to establish the voter's condition of a permanent disability preventing them to exercise their right to vote. Article 37, para 3a, item 2 EC lays down the type of document required to verify a permanent disability – a document issued by an expert medical commission (either territorial, or national one). This statutory requirement clearly defines the responsibility of the municipal administration and the mayor for complying with the conditions set forth in the law regarding admitting voting through a mobile ballot box. The mayor's order for setting up a mobile polling station is publicly announced on the municipality website. The legislator has not specified expressly the possibility to challenge this order but insofar as this is an order for setting up a polling station, i.e. an order identical in character to the mayor's order under Article 8, para 2 EC and there is no express prohibition in law to the opposite, the terms for challenging it as established in Article 8, para 4 EC apply to it as well.

In addition to the municipality mayor, district election commissions are also responsible for the lawful exercise of the right to vote through a mobile ballot box. Pursuant to Article 72, para 1, item 6 EC, the district election commission sees to the correct setting up of polling sections in the constituency. Further on, in accordance with Article 90, para 1 EC and Decision No. 3795-HC of 4 October 2024 of the Central Election Commission on the terms and procedure for setting up mobile polling stations for voters with permanent disabilities for the parliamentary elections on 27 October 2024, it is the district election commission that determines the number of mobile polling stations based on the applications filed under Article 37 EC. The decision of the District Election Commission (DEC) determining the number and identification numbers of mobile polling stations is subject to appeal before the Central Election Commission pursuant to Article 73, para 1 EC, and CEC decision in turn is subject to appeal before the competent administrative court or the Supreme Administrative Court.

Mobile precinct election commissions shall be appointed by the precinct election commissions pursuant to Article 89, para 2 EC. Appointment of mobile precinct election commissions shall take place following public consultations with the parliamentary represented and non-represented parties. Therefore, similarly to any precinct election commission, the mobile precinct election commission is composed of representatives of different political parties with contradictory interests in the electoral process, which presupposes checks and balances in the course of voting and vote counting. The precinct election commission is formed in the same way – following consultations between parliamentary represented and non-represented parties pursuant to Article 60, para 2 and Article 61, paras 3-9 EC, which should serve as but one further guarantee for not allowing irregularities in setting up mobile polling stations.

As regards voting through a mobile ballot box, the Court has established the following on the basis of the collected documentary evidence:

The total number of mobile polling stations set up in the country is 324, distributed as follows: 01 Blagoevgrad Constituency – 21; 02 Burgas Constituency – 7; 03 Varna Constituency – 11; 04 Veliko Tarnovo Constituency – 6; 05 Vidin Constituency – 16; 06 Vratsa Constituency – 29; 07 Gabrovo Constituency – 3; 08 Dobrich Constituency – 2; 09 Kardzhali Constituency – 40; 10 Kyustendil Constituency – 7; 11 Lovech Constituency – 4; 12 Montana Constituency – 16; 13 Pazardzhik Constituency – 7; 14 Pernik Constituency – 5; 15 Pleven Constituency – 15; 16 Plovdiv Constituency – 3; 17 Plovdiv Constituency – 11; 18 Razgrad Constituency – 30; 19 Ruse Constituency – 7; 20 Silistra Constituency – 10; 21 Sliven Constituency – 1; 22 Smolyan Constituency – 6; 23 Sofia Constituency – 5; 24 Sofia Constituency – 4; 25 Sofia Constituency – 3; 26 Sofia Constituency – 6; 27 Stara Zagora Constituency – 10; 28 Targovishte Constituency – 8; 29 Haskovo Constituency – 11; 30 Shumen Constituency – 16; 31 Yambol Constituency – 4.

The Court checked the ballots in 1,768 polling stations, in 70 of which voters voted through a mobile ballot box distributed as follows:

Voters voted through a mobile ballot box in 10 polling stations in 01 Blagoevgrad Constituency: 172 voters in polling station 014200026; 146 voters in polling station 014200024; 138 voters in polling station 015300015; 88 voters in polling station 014200023; 87 voters in polling station 015300016; 83 voters in polling station 010200018; 47 voters in polling station 014400027; 41 voters in polling station 013700028; 35 voters in polling station 014400029; 18 voters in polling station 013300089.

Voters voted through a mobile ballot box in one polling station in 03 Varna Constituency: 031300030 – 21 voters.

Voters voted through a mobile ballot box in one polling station in 05 Vidin Constituency: 050600014 – 33 voters.

Voters voted through a mobile ballot box in 27 polling stations in 09 Kardzhali Constituency: 95 voters in polling station 090200050; 93 voters in polling station 093500039; 91 voters in polling station 092100058; 86 voters in polling station 092100060; 73 voters in polling station 092100061; 69 voters in polling station 090200056; 68 voters in polling station 091400078; 64 voters in polling station 90200051; 48 voters in polling station 093500040; 47 voters in polling station 091400080; 46 voters in polling station 090200054; 45 voters in polling station 091500085; 45 voters in polling station 093500041; 43 voters in polling station 092100062; 41 voters in polling station 090200058; 40 voters in polling station 091500082; 40 voters in polling station 091500086; 36 voters in polling station 090200052; 36 voters in polling station 090800045; 36 voters in polling station 091400077; 35 voters in polling station 091500083; 32 voters in polling station 090200055; 32 voters in polling station 091600163; 30 voters in polling station 090200057; 28 voters in polling station 091500081; 27 voters in polling station 091500084; 26 voters in polling station 090200053.

Voters voted through a mobile ballot box in one polling station in 10 Kyustendil Constituency: 104100010 – 20 voters.

Voters voted through a mobile ballot box in three polling stations in 12 Montana Constituency: 32 voters in polling station 120700013; 22 voters in polling station 120700016; 15 voters in polling station 121400014.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 13 Pazardzhik Constituency: 271 voters in polling station 133900006; 41 voters in polling station 130300010.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 14 Pernik Constituency: 16 voters in polling station 141000022; 11 voters in polling station 143200052.

Voters voted through a mobile ballot box in 14 polling stations in 18 Pazardzhik Constituency: 98 voters in polling station 182900025; 97 voters in polling station 183600010; 77 voters in polling station 181100015; 42 voters in polling station 182900019; 41 voters in polling station 18360011; 35 voters in polling station 182900018; 31 voters in polling station 182900024; 28 voters in polling station 182900022; 20 voters in polling station 182900017; 19 voters in polling station 182900020; 16 voters in polling station 181600038; 16 voters in polling station 182900021; 15 voters in polling station 181700021; 15 voters in polling station 182900023.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 19 Ruse Constituency: 85 voters in polling station 190500022; 85 voters in polling station 190500023.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 20 Silistra Constituency: 133 voters in polling station 200700326; 9 voters in polling station 203200614.

Voters voted through a mobile ballot box in three polling stations in 22 Smolyan Constituency: 77 voters in polling station 221600035; 30 voters in polling station 220500009; 19 voters in polling station 220200016.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 26 Sofia Constituency: 40 voters in polling station 265900008; 28 voters in polling station 262500020.

Voters voted through a mobile ballot box in one polling station in 27 Stara Zagora Constituency: 17 voters in polling station 272400023.

Voters voted through a mobile ballot box in four polling stations in 28 Targovishte Constituency: 53 voters in polling station 282300012; 26 voters in polling station 282200055; 24 voters in polling station 282200056; 18 voters in polling station 282200054.

Voters voted through a mobile ballot box in three polling stations in 29 Haskovo Constituency: 57 voters in polling station 293400151; 36 voters in polling station 293000030;. 28 voters in polling station 291100027.

Voters voted through a mobile ballot box in two polling stations in 30 Shumen Constituency: 152 voters in polling station 301000021; 124 voters in polling station 300700016.

The results established by the Court as regards the voting through a mobile ballot box in some polling stations indeed raise the question of the objective possibility for voters to exercise their right to vote in line with the constitutional principles of equal and direct suffrage by secret ballot. They further raise the question of freedom in exercising this right. The Constitutional Court has had the opportunity to point out that ‘viewing the right to vote in isolation from the other political rights enshrined in the Constitution such as freedom of thought and belief and

freedom of speech and expression leads to negative results'; in addition, 'the close correlation between the right to vote and the other political rights justifies the necessity to observe the required freedom of elections' (Decision No. 3/2017 гin constitutional case no. 11/2016).

Voting through a mobile ballot box is but an exception and as such should be made recourse to only insofar as the respective preconditions are satisfied. Through the composition of the mobile precinct election commission, which is established following consultations with parliamentary and non-parliamentary represented parties, the legislator has in principle envisaged a guarantee against possible abuse of the right to vote by means of a mobile ballot box. None of the evidence under the case refers to disagreements established in accordance with the statutory procedure by any political party represented on those commissions with the manner elections have proceeded or votes have been counted. There is a single 'objection by a representative of political party […]' registered in the protocol of the precinct election commission in polling station no. 133900006 which conducted the voting of 271 voters through a mobile ballot box. However, none of the evidence indicates the subject of that objection, whether it has the nature of a complaint that has been reviewed by the competent authority, or the result thereof, even though the objection has been raised by a representative of a political party whose MPs have seized the Court with a request seeking to establish illegality of the elections. Further on, none of the evidence under the case refers to instances of challenging the acts for setting up mobile polling stations, including those where voting by 271, 172, 138 or 98 voters has been conducted (for example, Decision No. 118-HC of 18 October 2024 of the Pazardzhik District Election Commission for establishing mobile polling stations in the territory of 13 Pazardzhik Constituency).

Whatever doubts may be harboured about the hypothetical possibility that in the course of the E Day from 7 am to 8 pm pursuant to Article 220, para EC 271 or 172 voters have exercised their right to vote by a mobile ballot box not in compliance with the constitutional principles, this in itself is not a ground to declare the vote cast by all these 271 or 172 voters invalid. To declare a vote cast invalid, the Court relies not on doubts or suspicions but on evidence on the basis of which it may draw up a justified conclusion of a violation that in turn leads to invalidity of the vote cast. The fact that 95.2% of the 271 votes cast by a mobile ballot box or respectively 97.7% of the 172 votes cast by a mobile ballot box are for the same party also cannot by itself stand as evidence for the invalidity of all votes cast by a mobile ballot box. All votes cast are equal and secret, and the Court cannot establish which of those 271 or 172 voters has exercised their right to vote in a manner that warrants their vote invalidity for breaching the principles governing the exercise of this right, so as to declare the election outcome in these polling stations does not correspond to the voters' will expressed through the voting (Decision No. 2/2010 in constitutional case no. 10/2009; Decision No. 13/2013 in constitutional case no. 14/2013).

The precinct election commission serves as a barrier to a possible abuse of voting through a mobile ballot box since, as stated above, it is composed of members nominated by different political parties with contrary interests in the electoral process, hence a system of checks and balances should be in place in the course of voting and vote counting to guarantee that every voter exercises their right to vote in line with the constitutional requirements. To maintain the opposite would be tantamount to a rejection by the participating political parties of their constitutional *raîson d'être*, namely to enhance the formation and expression of citizens'

political will and contribute to the political pluralism in the country – Article 11, paras 1 and 4 of the Constitution.

For the reasons outlines above, the Court finds that, although some cases of voting by a mobile ballot box give rise to doubts as to whether the registered voters have exercised their right to vote by a mobile ballot box in compliance with the constitutional principles, this fact in itself does not suffice to declare invalidity of all votes cast by a mobile ballot box. The secrecy of the ballot prevents the Court from establishing invalid some of the votes cast.

As stated above, in the review of legality the Constitutional Court carries out not all violations may stand to proof. Violations such as those related to voting through a mobile ballot box must be established during elections preparation, and the Election Code provides for specific legal means to that end. In the alternative, such violations must be established while the right to vote is being exercised in order to eliminate the legal consequences of the violation, namely to declare the vote cast invalid. The Constitutional Court has applied this understanding in its case-law and currently it finds no reason to depart from it (Decision No. 2/2010 in constitutional case no. 10/2009). Making timely recourse to the existing statutory means of legal review in the framework of the electoral process creates an environment for lawful conduct of elections and thus guarantees that citizens shall exercise their right to vote in compliance with the Constitution

3. Regarding the arguments pertaining to violations related to the composition of the precinct election commissions

The precinct election commissions are the core of the election administration. It is precisely the precinct election commissions that are largely responsible for the free and peaceful exercise of the right to vote and the correct and transparent vote counting, which in turn guarantees confidence in the electoral process and respect for the results achieved thereof. This requires the members of the precinct election commissions to be independent and impartial in carrying out the tasks assigned to them.

The legislator has not established specific requirements for the persons who may be appointed members of the precinct election commissions. The only requirement is their eligibility to vote in the respective type of elections, i.e. to be Bulgarian citizens who are entitled to vote and have a good command of the Bulgarian language pursuant to Article 95 EC. Taking into account the significance and responsibility of the members of precinct election commissions and the time required for them to get acquainted with their powers and organize their work, the legislator has provided that they shall be appointed not later than 25 days prior to the E Day. This period of time allows, according to the legislator, for the members of precinct election commissions to get prepared, including receive training provided by the District Election Commissions.

The legislator has set forth (Article 91 EC) a detailed procedure for consultations between parliamentary and non-parliamentary parties to establish the composition of the precinct election commissions such as to guarantee their representation. However, the fact that the political parties nominate members of the precinct election commissions does not discharge the appointed members from the obligation of independence and impartiality in carrying out the tasks assigned to them because with their appointment as members of a precinct election commission they accept to exercise public authority entrusted upon them by law. This is what

gives the precinct election commission the characteristics of a public authority – it has certain powers laid down in the law and in the course of exercising its powers it issues legal acts. Pursuant to an express legal provision (Article 93, para 2 EC), in the execution of their powers the members of precinct election commissions shall have the capacity of officials within the meaning of the Criminal Code; their health and social insurance shall be covered by the state budget.

The Constitutional Court has ruled, albeit in relation to members of the Central Election Commission (CEC), that '[t]he possibility for a political force to recall from the Central Election Commission a member it has nominated places that member in a situation of uncertainty and dependency from the party headquarters. The authority of a CEC member does not stem from the political force that has nominated him but from being a member of an independent national body with public responsibilities and functions. It is worth underscoring that once CEC members have been appointed, they sever the connection of dependency from their party nominators and become members of an independent and neutral central body responsible for the overall conduct of elections' (Decision No. 4/2011 in constitutional case no. 4/2011).

Although the precinct election commission is not a 'central body responsible for the overall conduct of elections', it is the body responsible for conducting the elections in the framework of the polling station. Hence, the Court's finding in relation to the Central Election Commission applies to the precinct election commission as well. It is precisely the precinct election commissions which in their entirety (12,920 in the challenged elections) are the bodies responsible for guaranteeing that the right to vote of each Bulgarian national will be exercised in a manner that correctly translates the declaration of intention of every Bulgarian citizen into public authority.

However, the legislator has not laid down in clear and detailed terms the grounds for replacing members of precinct election commissions once they have been appointed. Laying down the powers of the District Election Commission, the legislator has specified in Article 72, para 1, item 5 EC that the District Election Commission shall dismiss members of precinct election commissions in the respective constituency in two situations: 1) in case of violations of the election legislation (the Election Code; decisions of the Central Election Commission; decisions of the District Election Commission); and 2) in case any of the circumstances referred to in Article 51, para 2 EC occurs. Article 51, para 2 EC lays down the grounds for terminating the powers of a member of the Central Election Commission. These are: 1) resignation; 2) entry into force of a custodial sentence; 3) incapacity mandate; 4) permanent incapacity to perform official duties for more than six months; 5) incompatibility; 6) failure to attend for no good reasons three consecutive or five meetings in total throughout the year where the fact is established following terms and procedures set by the Commission; 7) entry into force of an act establishing a conflict of interest under the Conflict of Interest Prevention and Disclosure Act (repealed, SG No. 7/2018); 8) death.

It is easy to establish the lack of correspondence of these grounds for dismissing a member of the Central Election Commission with the legal status of a member of the precinct election commission, the length of period during which he exercises public authority, and even the life situations that could require his replacement. Yet, this fact in itself does not suffice to justify replacement at any time of members of precinct election commissions by the District Election

Commissions or the Central Election Commission upon requests of the parties that have nominated these members, without any reasonable grounds. Further on, it is completely inadmissible for these bodies to have contradictory case-law on the application of Article 72, para 1, item 5 EC.

The Constitutional Court may not carry out a review of legality of the decisions of the Central Election Commission and the District Election Commissions whereby replacements of members of precinct election commissions have been effected since these decisions are administrative acts that could have been challenged but failing this, they have entered into force and have produced their legal effect. Yet, the multiple replacements made are symptomatic of a problem in the organization of the electoral process that could potentially affect negatively the election outcome.

The analysis of the documentary evidence furnished by the Central Election Commission indicates that the District Election Commissions made replacements of members of the precinct election commissions only upon requests made by the political parties that had nominated the respective members. The decisions do not specify any factual or legal grounds for the replacements made. Reference to Article 72, para 1, item 4 or 5 or Article 89 EC as a legal basis for the replacement made may not serve as a reference to a proper legal basis since these provisions establish powers of the dismissing body but not grounds for dismissal. Further on, there is no evidence for the replacements made.

Of all 10,479 replacements made in the period from 21 to 26 October 2024 for which evidence has been furnished under the case, only 22 replacement decisions refer to the replaced member's health condition as a ground for dismissing the respective member of the precinct election commission; 19 replacement decisions refer to impossibility to attend meetings, 66 decisions for replacement on E Day refer to Article 229, paras 2, 3, and 4 EC as a legal ground for the replacement made (failure to show up on E Day); 13 refer to Article 62, para 2 of the Code of Administrative Procedure (correction of a manifest error). For all other replacements the District Election Commissions have referred to Article 72, para 1, items 4 and 5 and/or Article 89 EC as a ground for the replacement. The District Election Commission in 15 Pleven Constituency has referred to Article 105 EC, which is a legal basis for making changes in precinct election commissions in constituencies abroad. The applicant in constitutional case no. 34/2024 has referred to this latter fact to substantiate his claim that this had turned the precinct election commissions in 15 Pleven Constituency into precinct election commissions abroad. Reference to Article 105 EC as a ground for dismissing a member of the precinct election commission does not change the legal status of that commission, yet it is an illustration of the level of competency of the respective body.

The review of the grounds for changing members of precinct election commissions shows a genuine problem in the organization of the electoral process. A large part of the replacements made are most probably the result of the split that occurred in the course of the preparation of elections in one of the political parties taking part in the elections. Yet this only serves to highlight a legislative gap that allows political parties to carry out at any time and without any justification changes in the precinct election commissions making their members directly dependent on the party nominators, which does not enhance the confidence in the election administration or the electoral process for that matter.

The check of the documentary evidence furnished by the Central Election Commission shows that in the period 21-26 October 2024 most changes in the composition of the precinct election commissions were made in 27 Stara Zagora Constituency – a total of 1,524 changes, i.e. almost 37% of the members of precinct election commissions were replaced. A total of 317 members of precinct election commissions were replaced on 21 October 2024 in 01 Blagoevgrad Constituency, 108 on 22 October 2024, 204 on 23 October 2024, 66 on 24 October 2024, 156 on 25 October 2024, and 30 on 26 October 2024, that is 881 members or 19% of the composition of the precinct election commissions was replaced over the six days prior to E Day. A total of 534 changes or 12.6% of the composition of the precinct election commissions were made in 09 Kardzhali Constituency in the period 21-26 October 2024; yet another 606 changes were made in the period 14-20 October 2024. More than 10% of the composition of the precinct election commissions was changed in 29 Haskovo and 30 Shumen Constituencies, just like in other constituencies in the country over the period 21-27 October 2024.

These multiple changes of members of the precinct election commissions, especially in the period 21-26 October 2024, became public and were largely covered by the media, thus creating an environment that hardly contributed to preserving confidence in the electoral process or motivating citizens to actively exercise their right to vote. Likewise, massive changes of members of the precinct election commissions were observed during the early parliamentary elections held on 9 June 2024, only four months earlier, yet this did not motivate the legislator or the Central Election Commission to take any action to terminate the unjustified multiple changes of members of precinct election commissions, despite the conclusion made by the Central Election Commission itself that the mass changes had been at the root of the many wrong protocols. Decision No. 3971-HC of 30 October 2024 of the Central Election Commission approving the analysis of discrepancies further supports the conclusion that the multiple and unjustified changes of members of precinct election commissions affect negatively the quality of work of the election administration. This decision reveals that a discrepancy of one type or another has been established in 1,272 precinct election commission protocols or 9.86% of all protocols, amounting to 3,829 discrepancies or three discrepancies in each of the 1,272 protocols on the average. The findings of the Court as regards the infringements committed by the precinct election commissions in drawing up protocols and preserving the ballots are a further case in point.

The circumstances around the precinct election commissions forced the Central Election Commission to issue at its meeting on 26 October 2024, 13hrs00, instructions to the District Election Commissions to suspend the adoption of decisions approving replacements in the precinct election commissions upon requests of the political parties and coalitions; replacements were only allowed pursuant to Article 91, para 5 in conjunction with Article 51, para 2 EC. These late instructions could not eliminate the legal consequences of the multiple replacements already effected, or the involvement in precinct election commissions of persons who had not undergone a training and were not acquainted with the statutory requirements for conducting elections. The State has a duty to guarantee that the persons conducting the elections, what is more – those who are called to guarantee the free and fair vote of every citizen, are duly trained and sufficiently competent because they are the ones who secure the trust in the electoral process.

The multiple and unjustified replacements of members of the precinct election commissions undermine the confidence in the electoral process.

4. Regarding the arguments pertaining to violations related to drawing up the protocols of the precinct election commissions and the storage of ballots

The applicants in constitutional cases nos. 34/2024 and 36/2024 consider the election outcome illegal *inter alia* due to violations in drawing up the protocols of the precinct election commissions. The protocols of the precinct election commissions, together with the ballots, are the only tangible media established by law that reflect the will of the citizens expressed through voting. Pursuant to Article 273, para 1 EC, the precinct election commission shall establish the results of the voting by paper ballots and the machine vote ballots and shall draw up a protocol. The protocol of the precinct election commission is in three identical copies; it is made of three-sheet carbonless copy paper and is protected with polygraphic protection that guarantees the identity of the information and allows comparison of entered data.

The legislator has laid down specific requirements for drawing up the protocol of the precinct election commission: it shall be signed by all members of the precinct election commission; correction in the protocol shall be made before announcing the result of the voting; corrections shall be signed by all members of the commission, with a marginal note 'correction' (Article 282, paras 1, 2, and 3 EC). A copy of the signed protocol shall be presented to the persons referred to in Article 283 EC. The copy for the District Election Commission and the Central Election Commission shall be delivered by the persons referred to in Article 285, para 1 EC.

These statutory requirements guarantee that what has been entered in the protocol corresponds to the result of the voting in the respective precinct as established by the precinct election commission. They further on rule out any undue corrections.

Given the arguments brought up by some of the applicants, one of the tasks of the expert assessment made in relation to the check of the ballots in 1,786 polling stations, was to check whether the protocol of the precinct election commission under Article 273 EC has been drawn up in accordance with the requirements set forth in Article 274, para 3 EC. The experts have not established any protocols under Article 274, para 1 EC that replace incorrect protocols under Article 273 EC. However, insofar as the requirements for correcting an error in incorrect protocols and in protocols under Article 273, para 1 EC set forth respectively in Article 274, para 3 and Article 282, para 2 EC are identical, the experts checked whether the requirements for making corrections in the protocols have been observed, namely signing the correction by all members of the precinct election commission and entering the word 'correction' in the margin of the protocol. The check covers data entered in the protocol save for the preferential vote.

The experts' findings warrant a conclusion that a significant part of the protocols of the precinct election commissions have been drawn up in compliance with the requirements set forth in Article 282, para 2 EC. The experts have not established any violations of the statutory requirements as regards making corrections in the protocols of the checked polling stations in 04 Veliko Tarnovo, 05 Vidin, 07 Gabrovo, 08 Dobrich, 11 Lovech, 14 Pernik, and 22 Smolyan Constituencies. The expert assessment has established one protocol drawn up in deviation from the requirements in each of 10 Kyustendil, 12 Montana, 24 Sofia, and 25 Sofia Constituencies. Deviations from the requirements have been further on established in 6 protocols in 02 Burgas Constituency, and 8 protocols in 03 Varna Constituency. The established percentage of

protocols drawn up not in compliance with the requirements varies from 13% to 20% for 17 Plovdiv, 18 Razgrad, 28 Targovishte, 29 Haskovo, 30 Shumen, and 31 Yambol Constituencies.

However, the results from the checked polling stations in other constituencies differ.

The percentage of protocols not in compliance with the respective statutory requirements is 24% for 13 Pazardzhik Constituency; almost 30% for 01 Blagoevgrad and 15 Pleven Constituencies; almost 32% for 16 Plovdiv and 20 Silistra Constituencies; and 35% for 23 Sofia Constituency.

The expert assessment checked the ballots from 20 polling stations in 21 Sliven Constituency. In 8 of these, i.e. 40% it established corrections in the protocols without any signatures or only with three signatures. The expert assessment checked the ballots from 119 polling stations in 09 Kardzhali Constituency and established 49 protocols or 41,2% drawn up in violation of the statutory requirement for signing corrections in the protocols by all members of the precinct election commission. The expert assessment in 19 Ruse Constituency checked the ballots of 68 polling stations and established 31 protocols or 45.6% with corrections verified by three signatures or no signatures at all. In 33 or 45.2% of the checked 73 protocols in 27 Stara Zagora Constituency the expert assessment established a violation of Article 282, para 3 EC – corrections without any signatures, or with only two or three signatures.

The assessment of the findings as regards compliance of the protocols of the precinct election commissions with the statutory requirements must further on take account of the fact that pursuant to Article 287, para 5 EC when the District Election Commission establishes manifest errors of fact in the protocols, these errors shall be noted and signed by the members of the precinct election commission referred to in Article 285, para 1 EC, i.e. the chairperson or the deputy chairperson, the secretary and a member of the precinct electoral commission who deliver the protocols to the District Election Commission, which means three signatures. Failure by the precinct election commission to comply with the requirement under Article 282, para 2 EC as regards verifying corrections in the protocol by the signatures of all members of the precinct election commission does not allow to distinguish corrections made prior to announcing the election results by the precinct election commission from corrections made upon delivery of the protocol to the District Election Commission. Clarity as regards the exact moment of making corrections in the protocol of the precinct election commission is important for guaranteeing transparency in the work of the precinct election commission and confidence in the results established by it.

Considering the scope of the checked protocols and taking account of the fact that the check covered paper ballots, machine vote ballots and results entered in the protocols of the precinct election commissions, meaning eliminating the effect of possible errors in making corrections, and bearing in mind that the review of legality of the challenged election results had to be completed in reasonable time, the Court has not assessed how many of the corrections verified with three signatures are in compliance with the requirement under Article 287, para 5 EC, namely corrections of manifest errors of fact.

Presenting their expert assessment, the experts were unanimous that it was extremely rarely that they had established compliance with the statutory requirement of entering the word ‘correction’ in the margins of corrected protocols of precinct election commissions. Failure to comply with this requirement does not invalidate the protocol, yet this is a means established

by law to clearly mark the moment when a correction is made – prior to announcing the election results – hence complying with this requirement bears relevance to the transparency and confidence in the protocol drawn up by the commission that verifies the election result.

The experts further on informed the Court of their findings in the course of performing the check as regards compliance by the precinct election commissions with Article 284 EC and the Methodological Instructions of the Central Election Commission concerning packaging of ballots and other election papers. The experts established that a considerable number of precinct election commissions complied with the regulations. The experts established the following violations of the requirements concerning packaging and storing of election papers: lack of adhesive paper tape with the signatures of the members and seal of the precinct election commission (polling stations in 03 Varna Constituency, 06 Vratsa Constituency, 23 Sofia Constituency, 24 Sofia Constituency, 30 Shumen Constituency); lack of the final report of the machine vote (polling stations in 19 Ruse Constituency, 20 Silistra Constituency, 21 Sliven Constituency, 24 Sofia Constituency, 29 Haskovo Constituency); lack of counterfoils; wrongly or no packed ballots.

Serious deviations of the generally established good condition of the election papers was found in 01 Blagoevgrad Constituency where the requirements of Article 284 EC and the Methodological Instructions of the Central Election Commission were not complied with.

Failure to comply with Article 284 EC and the Methodological Instructions of the Central Election Commission as regards packing and storing of ballots and other election papers and delivery to the municipal administration, and the manner in which the municipal administration stores election papers may appear not directly relevant to the election results. Yet this is important in relation to the control exercised over the electoral process and the current proceedings are an undeniable illustration of this fact.

A comparison between the constituencies where the most changes in the composition of the precinct election commissions were made in the week preceding the elections, and the constituencies where the highest number of protocols not in compliance with the requirements set forth in Article 282, para 2 and Article 274, para 3 EC were found and where the most instances of not complying with the Methodological Instructions of the Central Election Commission as regards packing and storing of ballots and other election papers occurred clearly demonstrates the relation between these two facts.

The findings as regards compliance by the precinct election commissions with the statutory requirements concerning verifying corrections in the protocols by the signature of every member of the precinct election commission and the word ‘correction’ entered in the margins of the protocol bears no relevance to the election results as established by the Court by checking the ballots. Yet compliance with these statutory requirements bears relevance to the transparency and confidence in the electoral process. The requirements for verifying corrections made in the protocol by the signatures of all members of the commission not only allows for the possibility to present a copy of the protocol signed by all members of the precinct election commission to the persons referred to in Article 283 EC before delivering it to the District Election Commission, but it serves as an instrument of check and balances and a guarantee of the objective work of the precinct election commission. While these violations bear no direct relevance to the election outcome, they are relevant to the transparency and confidence in the electoral process.

5. Regarding violations of Article 272 EC

One of the main arguments of all applicants in the initiated constitutional cases challenging the legality of the parliamentary elections held on 27 October 2024 pertains to violations of Article 272 EC by the precinct election commissions. Article 272 EC provides for the right of persons who are not members of the precinct election commission to be present at the polling site during the opening of the boxes and establishing the results of the voting. The precinct election commission shall ensure direct visibility to the persons referred to in Article 272 EC, including by means of 'video recording or real-time video broadcasting in compliance with the requirements for personal data protection during the counting of votes'.

Video recording or real-time video broadcasting in compliance with the requirements for personal data protection during the counting of votes has been envisaged by the legislator by the Law amending and supplementing the Election Code (promulgated SG No. 36/2021). A new item 34 was introduced in Article 57, para 1 EC by the same Law. It authorises the Central Election Commission to 'lay down the terms and procedure for video surveillance of the counting of votes in the precinct election commissions'. The Law amending and supplementing the Election Code (promulgated SG No. 104/2022) makes amendments to the wording of Article 57, para 1, item 34, providing that the Central Election Commission is authorized to 'lay down the terms and procedure, in compliance with the requirements for personal data protection, for real-time video surveillance and video recording of the counting of votes and drawing up the of the protocols in the precinct election commissions after declaring the closure of the E Day'. The legislator has failed to harmonise this amendment of Article 57, para 1, item 34 EC with the provision of Article 272 EC, hence currently both 'video recording or video broadcasting' and 'real-time video surveillance and video recording' are present in the Election Code.

The legislator's basic reasons for amending Article 272 EC in 2021 were that 'the sensitivity of all participants in the elections as regards the accurate counting of votes as well as the decisions of the Central Election Commission require mechanisms to ensure transparency through direct visibility during the counting of votes, including by means of video recording or video broadcast. These reasons stem from the practice established over the years of abusing the term 'direct visibility' […] The requirement for direct visibility is meant to ensure that the persons are standing at such a distance that allows them to observe unimpeded (i.e. physically to see by naked eye) the counting of every ballot and the determining of every vote cast as valid or invalid. This requirement guarantees public and transparent electoral process in view of the lacking online meetings of the precinct election commissions'.

Real-time video surveillance and video recording in the precinct election commissions during the counting of votes and drawing up the protocols after announcing the closure of the E Day bear no relevance to the validity or invalidity of the vote – it is not included in the set of requirements under Article 282, para 2 or Article 282, para 3 EC. Thus, failure of the precinct election commission to comply with the obligation under Article 272 or complying in such a manner that does not attain the objective of ensuring direct visibility during the counting of votes is not in itself a ground to declare the election results invalid.

However, the lack of direct legal consequences provided for in the law of the failure to ensure real-time video surveillance and video recording during the counting of the votes and drawing up of the protocols after announcing the closure of the E Day does not make it

irrelevant to the electoral process. It was precisely the lack of or non-compliant with the objective of the law real-time video surveillance and video recording in certain polling stations that became public immediately after the challenged elections, brought public discontent and gave rise to doubts as to the fairness of the counting of votes in these polling stations. At the same time, it was the real-time video surveillance and video recording that made public the incorrect counting of votes cast for certain parties and in particular political party Velichie, which served as the main ground to challenge the elections.

The information received from the Central Election Commission reveals that there was no real-time video surveillance and video recording in a total of 43 polling stations in the country: 20 in 09 Kardzhali Constituency, 7 in 01 Blagoevgrad Constituency, 3 in 26 Sofia Constituency, 1 in each of 02 Burgas, 05 Vidin, 12 Montana, 13 Pazardzhik, 14 Pernik, 16 Plovdiv, 18 razgrad, 19 Ruse, 20 Silistra, 24 Sofia, 28 Targovishte, 29 Haskovo, and 31 Yambol Constituencies, the reason being that the devices were either not switched on or had not been activated. Therefore, the lacking video surveillance and video recording was due to actions (or omissions) of members of the precinct election commissions.

The election papers of all of these polling stations were the object of checks by the Court that has established the following.

A single invalid vote cast by a paper ballot has been registered as valid for one candidate list in polling station 090200013 in 09 Kardzhali Constituency. Two of the 'I do not support anyone' machine votes registered in polling station 090800010 as valid are on defective ballots since the voter's choice cannot be established on the printed ballot. Three invalid votes are registered as valid for one candidate list in polling station 090800032. Four invalid votes cast by paper ballots are registered as valid for two political parties – three votes and one vote respectively – in polling station 091600105. One invalid vote cast by paper ballot is registered as valid for one candidate list in polling station 091600140. One invalid vote is registered as valid for one candidate list in polling station 093500025. No differences from what has been entered in the protocols have been established in the remaining 13 polling stations in 09 Kardzhali Constituency. One polling station has not been subject to the check performed in the framework of the expert assessment.

No differences from what has been entered in the protocols by the precinct election commissions have been established in four of the 7 polling stations in 01 Blagoevgrad Constituency. The of the votes 'I do not support anyone' cast by paper ballots and registered as valid in polling station 014200006 are in fact invalid. One vote cast for one candidate list in polling station and registered as valid is in fact invalid. Fifteen invalid votes cast by paper ballots for two candidate lists in polling station 014200014 have been registered as valid, respectively 14 votes and 1 vote per candidate list. In addition, the number of machine vote ballots appeared to be less by two compared to what has been entered in the protocol.

One invalid vote cast by paper ballot for one candidate list has been registered as valid in polling station 123600007 in 12 Montana Constituency. Two invalid votes cast by paper ballots in polling station 182600050 in 18 Razgrad Constituency have been registered as valid for two candidate lists, one machine vote ballot has not been counted. One vote registered as invalid in polling station 192700069 in 19 Ruse Constituency appears to be valid for one specific candidate list, and one machine vote ballot has not been counted. Two invalid votes cast by paper ballots in polling station 263900055 in 26 Sofia Constituency have been registered as

valid for two candidate lists. One valid vote 'I do not support anyone' cast by paper ballot in polling station 292800033 in 29 Haskovo Constituency has been registered as invalid, while one valid vote 'I do not support anyone' has been registered as valid for a candidate list.

No differences from what has been entered in the protocols by the precinct election commissions have been established in the polling stations in 02 Burgas, 05 Vidin, 13 Pazardzhik, 14 Pernik, 16 Plovdiv, 20 Silistra, 24 Sofia, 28 Targovishte, 31 Yambol Constituencies and two of the polling stations in 26 Sofia Constituency.

It appears from the documentary evidence presented by the Central Election Commission that a deficiency has been established in the video recording device in 5 polling stations, and an error in the functioning of the video broadcasting device in another 5 ones.

The legal regulation of real-time video surveillance and video recording, as well as the findings of the checks performed of the election papers in the polling stations where no real-time video surveillance and video recording was carried out due to omissions of members of the precinct election commissions do not support the arguments of the applicants alleging illegality of the election results in these polling stations due to lack of video surveillance. The same applies to their arguments pertaining to illegality of the election results in those polling stations where real-time video surveillance and video recording was not carried out in compliance with the law as it failed to ensure unimpeded and direct observation of the vote counting and drawing up of commission protocols. As regards correspondence between the data entered in the protocols of these precinct election commissions and the findings of the check of election papers performed by the Court, the results have been noted for each polling station and will be reflected in the final election outcome.

However, the above stated does not warrant a conclusion that failure on the part of members of the precinct election commission to comply or to comply fully with the obligation to ensure real-time video surveillance and video recording during the counting of votes and drawing up of protocols after closure of the E Day is not relevant to the electoral process. The arguments brought by the applicants in all constitutional cases reveal that precisely the failure to comply or to fully comply with the statutory requirement to ensure real-time video surveillance and video recording give rise to or enhance the mistrust in the electoral process. Video surveillance and video recording bring transparency to and builds trust in the process of vote counting and entering the election result from the respective polling station in the protocol. Real-time video surveillance and video recording is neither complicated nor troublesome, nor does it burden the work of the precinct election commission members. Yet it has the great potential when conducted in compliance with the statutory requirements to make the electoral process transparent and thus enhance confidence in it.

Citizens' strong mistrust in the electoral process in recent years reflected in the low turnout renders real-time video surveillance and video recording an important instrument for effective public control of the electoral process, in particular vote counting and registering the results. This is why as long as real-time video surveillance and video recording are not performed or are not performed in a manner that allows to observe the counting of every single ballot and determining every single vote cast as valid or invalid, the tendency to challenge in any possible way the election results will grow, and this affects directly the legitimacy of the elected public authority. Real-time video surveillance and video recording make vote counting transparent, and this reflects directly on the legitimacy of the elected representative authority.

Thus, the parties as participants in the electoral process should be interested in strengthening this instrument.

In view of the significance that real-time video surveillance and video recording holds for enhancing confidence in the electoral process, there is no logical explanation for the amendment made to Article 57, para 1, item 4 EC by way of the Law amending and supplementing the Election Code (promulgated SG No. 104/2022) whereby voting through a mobile ballot box in hospitals, nursing homes for elderly people and other specialized social services establishments is excluded from the scope of real-time video surveillance and video recording. The legislator has not provided any reasons for this amendment. The proposal for the amendment was made by MPs between the first and second reading of the draft law amending and supplementing the Election Code. The fact that a polling station is designed for voting through a mobile ballot box does not mean that it lacks a specific address as determined by a decision of the District Election Commission where the ballot box must be opened and the votes cast must be counted. The fact that the polling station has been opened in a hospital, a nursing home for elderly people or another specialized social services establishment does not mean that the members of the precinct election commission perform the opening of the ballot box and the counting of votes in the hospital or the premises of the specialized social services establishments where the persons placed in. Each of these precinct election commissions must open the ballot box and count the votes in accordance with Articles 270-285 EC, which means that there are no obstacles to real-time video surveillance and video recording of these activities in the precinct election commission after announcing the closure of the E Day.

For the consideration stated above, the Court finds the applicants' arguments for illegality of the election results due to failure to comply or to fully comply with the statutory requirement to ensure real-time video surveillance and video recording unjustified. At the same time the Court expressly underlines its great significance for the transparency and fairness of the electoral process and hence the confidence in it.

6. Regarding the arguments concerning violations in the precinct election commissions establishing the election results

a) as per paper ballots

The applicants seeking to establish illegality of the 51st National Assembly elections in the five initiated constitutional cases allege violations related to inaccuracies in determining the election results due to: 'interference with the paper ballots during vote counting', 'inaccurately counting or registering validly cast votes', entering votes cast for one party as such cast for another party, determining 'unlawfully valid and invalid ballots contrary to Article 278, para 2, item 7 and para 3, item 6, second indent EC, 'discrepancies between the actually cast votes for parties or coalitions and the numbers recorded in the protocols' of the precinct election commissions. All applicants refer to specific polling stations.

The Court conducted a check of the applicants' allegations concerning violations in determining the vote cast by voters by paper ballots by assigning expert assessments of the elections papers of certain polling stations designated by the Court on the basis of the applicants' requests.

The expert assessment under task 1 as regards the paper ballots concerned counting the votes cast by paper ballot in each of the designated polling station and establish whether the

number of validly cast votes per candidate list (parties, coalitions, independent candidates) corresponds to the entry made in the protocol of the respective precinct election commission. To answer that question, the experts established for each polling station the number of paper ballots, the number of invalidly cast votes by paper ballot, the number of validly cast by paper ballot votes 'I do not support anyone' as well as the distribution of validly cast votes by paper ballot among candidate lists. The expert assessment under task 2 had to establish whether the number of invalid ballots entered in the protocol under Article 273 corresponded to the number of invalid ballots delivered to the District Election Commission by the precinct election commissions.

In the course of the check conducted the experts relied on the statutory requirements for determining a vote cast as valid or invalid – Article 278, paras 2 and 3 EC, as well as on the good international practice endorsed by the state, according to which treating too many ballots as invalid should be avoided and in case of doubt the genuine choice of the voter should be established. Thus, they found paper ballots where a validly cast vote had been registered as invalid and vice versa. The experts' conclusion was that the precinct election commissions had been in most of the cases rather restrictive and had preferred to determine a vote invalid just because the mark crossed (X or Y) went outside the check box of the respective candidate list, without however entering the check box of another candidate list.

The results of the check conducted in relation to the 1,786 polling stations designated under task 1 of the expert assessment show a change in the distribution of validly cast votes between the parties and coalitions in 46.75% of the checked protocols, yet in more than 90% of the cases this change is due to an estimate about (in)validity of the cast vote hat was contrary to the law. The discrepancies established on this basis between what has been entered in the protocol of the precinct election commission and what the expert assessment has established usually vary from one to two votes per candidate list. The changes endorsed by the Court as regards the numbers of validly and invalidly cast votes and their distribution as per candidate lists are not individually specified for each polling station due to their great numbers, yet the accumulate effect of these changes is reflected in the final outcome.

The check of invalid ballots under task 2 of the expert assessment established discrepancies in 37.78% of the checked protocols, confirming the conclusion about the margins of differences in the estimates of the (in)valid votes cast by paper ballots by the precinct election commissions and the expert assessment. The summary results per constituencies are as follows.

The check of the election papers from 14 polling stations in 01 Blagoevgrad Constituency where the precinct election commissions found 155 invalid votes cast by paper ballot established four valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 32 polling stations in 02 Burgas Constituency where the precinct election commissions found 422 invalid votes cast by paper ballot established 14 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 11 polling stations in 03 Varna Constituency where the precinct election commissions found 253 invalid votes cast by paper ballot established six valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 7 polling stations in 04 Veliko Tarnovo Constituency where the precinct election commissions found 72 invalid votes cast by paper ballot established four valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 10 polling stations in 05 Vidin Constituency where the precinct election commissions found 118 invalid votes cast by paper ballot established eight valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 7 polling stations in 06 Vratsa Constituency where the precinct election commissions found 46 invalid votes cast by paper ballot established 18 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 12 polling stations in 07 Gabrovo Constituency where the precinct election commissions found 112 invalid votes cast by paper ballot did not establish any valid votes cast for candidate lists, hence there is no change in the distribution of the validly cast votes on this basis.

The check of the election papers from 15 polling stations in 08 Dobrich Constituency where the precinct election commissions found 173 invalid votes cast by paper ballot established eight valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 15 polling stations in 09 Kardzhali Constituency where the precinct election commissions found 173 invalid votes cast by paper ballot established 20 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 9 polling stations in 10 Kyustendil Constituency where the precinct election commissions found 125 invalid votes cast by paper ballot established 46 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 9 polling stations in 11 Lovech Constituency where the precinct election commissions found 158 invalid votes cast by paper ballot did not establish any valid votes cast for candidate lists, hence there is no change in the distribution of the validly cast votes on this basis.

The check of the election papers from 14 polling stations in 12 Montana Constituency where the precinct election commissions found 218 invalid votes cast by paper ballot established 14 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 32 polling stations in 13 Pazardzhik Constituency where the precinct election commissions found 530 invalid votes cast by paper ballot established 33 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 7 polling stations in 14 Pernik Constituency where the precinct election commissions found 56 invalid votes cast by paper ballot established five valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 11 polling stations in 15 Pleven Constituency where the precinct election commissions found 150 invalid votes cast by paper ballot established 20 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 36 polling stations in 16 Plovdiv Constituency where the precinct election commissions found 886 invalid votes cast by paper ballot established 24 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 20 polling stations in 17 Plovdiv Constituency where the precinct election commissions found 242 invalid votes cast by paper ballot established 20 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 2 polling stations in 18 Razgrad Constituency where the precinct election commissions found 13 invalid votes cast by paper ballot established four valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 19 polling stations in 19 Ruse Constituency where the precinct election commissions found 92 invalid votes cast by paper ballot established three valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 4 polling stations in 20 Silistra Constituency where the precinct election commissions found 42 invalid votes cast by paper ballot did not establish any valid votes cast for candidate lists, hence there is no change in the distribution of the validly cast votes on this basis.

The check of the election papers from 27 polling stations in 21 Sliven Constituency where the precinct election commissions found 483 invalid votes cast by paper ballot established 52 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 5 polling stations in 22 Smolyan Constituency where the precinct election commissions found 31 invalid votes cast by paper ballot established 12 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 2 polling stations in 23 Sofia Constituency where the precinct election commissions found 25 invalid votes cast by paper ballot established two valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 6 polling stations in 24 Sofia Constituency where the precinct election commissions found 69 invalid votes cast by paper ballot established 10 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 10 polling stations in 25 Sofia Constituency where the precinct election commissions found 96 invalid votes cast by paper ballot established 11 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 9 polling stations in 26 Sofia Constituency where the precinct election commissions found 136 invalid votes cast by paper ballot established nine valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 13 polling stations in 27 Stara Zagora Constituency where the precinct election commissions found 231 invalid votes cast by paper ballot established seven valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 4 polling stations in 28 Targovishte Constituency where the precinct election commissions found 85 invalid votes cast by paper ballot established eight valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 13 polling stations in 29 Haskovo Constituency where the precinct election commissions found 255 invalid votes cast by paper ballot established 40 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 10 polling stations in 30 Shumen Constituency where the precinct election commissions found 84 invalid votes cast by paper ballot established six valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 13 polling stations in 31 Yambol Constituency where the precinct election commissions found 212 invalid votes cast by paper ballot established 23 valid votes cast for candidate lists.

The check of the election papers from 39 polling stations abroad that the Court considered bore relevance to the final election results and where the precinct election commissions found 939 invalid votes cast by paper ballot established 41 valid votes cast for candidate lists.

However, the results as regards the votes counted and entered in the protocols of the precinct election commissions are different. Various discrepancies have been established as regards the votes counted and entered in the precinct election commissions protocols, some of them with the potential to change the election outcome. The Court believes it necessary to point out to some of these discrepancies, illustrating them by the results in some of the polling stations where they have been established. Reference to the polling stations where the respective discrepancies have been found is not exhaustive. The full information for each of the polling stations subject to the check conducted by the Court must be publicly accessible on the website of the Central Election Commission after the present decision has been adopted.

The check has established cases where validly cast votes for one candidate list have been entered in the protocol as cast for another candidate list, besides, the entry has not always been made for the candidate list immediately before or after the candidate list for which the votes were cast. For example:

A total of 56 votes validly cast by paper ballot for nine candidate lists were entered as valid votes for another list in polling station no. 013300014 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 9 votes validly cast by paper ballot for four candidate lists and four valid votes ‘I do not support anyone’ were entered as valid votes for another list in polling station no. 014200012 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 13 votes validly cast by paper ballot for six candidate lists and 5 invalid votes were entered as valid votes for another list in polling station no. 013700020 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 6 votes validly cast by paper ballot for one candidate list were entered as valid votes for another list in polling station no. 192700175 in 19 Ruse Constituency.

A total of 8 votes validly cast by paper ballot for one candidate list were entered as valid votes for another list in polling station no. 244606017 in 24 Sofia Constituency.

A total of 9 votes validly cast by paper ballot for one candidate list were entered as valid votes for another list in polling station no. 244606069 in 24 Sofia Constituency.

A total of 6 votes validly cast by paper ballot for five candidate lists were entered as valid votes for another list in polling station no. 254618059 in 25 Sofia Constituency.

The check has further established instances where invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list, such as:

A total of 20 invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list in polling station no. 011300001 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 10 invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list in polling station no. 011300018 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 30 invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list in polling station no. 015300005 in 01 Blagoevgrad Constituency.

A total of 5 invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list in polling station no. 221600035 in 22 Smolyan Constituency.

A total of 10 invalid votes have been entered as valid votes for two candidate lists in polling station no. 273100201in 27 Stara Zagora Constituency.

A total of 8 invalid votes have been entered as valid votes for one candidate list in polling station no. 273600032 in 27 Stara Zagora Constituency.

The check has established instances where validly cast votes by paper ballot were admitted as invalid, such as in polling station no. 223100039 in 22 Smolyan Constituency, for example, where 12 valid votes cast for six candidate lists were entered as invalid.

Further on, the check has established instances where paper ballots certifying validly cast vote for a particular candidate list were not entered in the protocol for the respective candidate list but were added instead to the number of votes cast for another candidate list. Here are some examples:

A total of 14 valid votes cast by paper ballot for one candidate list have not been entered as validly cast for that candidate list in polling station no. 093500012 in 09 Kardzhali Constituency.

A total of 17 valid votes cast by paper ballot for two candidate lists have not been entered as validly cast for these candidate lists in polling station no. 234602022 in 23 Sofia Constituency.

Some paper ballots with validly cast votes for one candidate list have been found that have not been entered in the protocol of the precinct election commission – 21 paper ballots carrying 21 validly cast votes for four candidate lists that were not entered in the protocol were found in polling station no. 254612017 in 25 Sofia Constituency.

In some instances valid votes cast for one candidate list have been entered as valid ‘I do not support anyone’ votes cast by paper ballots –8 valid votes cast by paper ballot for one candidate list have been entered as valid I do not support anyone’ votes in polling station no. 244604014 in 24 Sofia Constituency.

There is one instance – polling station no. 234602039 in 23 Sofia Constituency – where the results entered in the protocol under Article 273 EC were swapped – the result from the voting by paper ballot was entered as the result from the machine vote and vice versa.

Paper ballots with an additional mark were found which pursuant to Article 278, para 3, item 2 EC makes the vote cast thereby invalid. A total of 33 paper ballots in polling station no. 122400017 in 12 Montana Constituency bear such an additional mark that was visibly the result of using the paper ballot as a padding when marking a preference, hence the votes cast thereby were declared invalid.

The graphic expert assessment admitted by the Court has established that entries on paper ballots have been made by persons different from the ones registered as having exercised their right to vote. A number of paper ballots have been established in three constituencies where the mark entered on the ballot indicating the preferred vote has been placed by one and the same person and not by the respective voter. These violations of the right to vote established by the expert assessment gave grounds for the Court to declare invalid the votes cast by these paper ballots, namely the following:

95 votes cast in polling station no. 060800027 in 06 Vratsa Constituency;

72 votes cast in polling station no. 122400033 in 12 Montana Constituency; and

106 votes cast in polling station no. 152400205 in 15 Pleven Constituency.

The check has further established missing paper ballots among the election papers of some polling stations presented to the Court such as:

The paper ballots for 58 votes entered as valid ones for two candidate lists in the protocol of polling station no. 011100031 in 01 Blagoevgrad Constituency are missing.

The paper ballots for 101 votes entered as valid ones for two candidate lists in the protocol of polling station no. 011300001 in 01 Blagoevgrad Constituency are missing.

The paper ballots for 28 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 011300020 in 01 Blagoevgrad Constituency are missing.

The paper ballots for 11 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 013700018 in 01 Blagoevgrad Constituency are missing.

The paper ballots for 150 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 020100046 in 02 Burgas Constituency are missing.

The paper ballots for 9 votes entered as valid ones for one candidate list in the protocol of polling station no. 030602130 in 03 Varna Constituency are missing.

The paper ballots for 54 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 234610009 in 23 Sofia Constituency are missing.

The paper ballots for 5 votes entered as valid ones for one candidate list in the protocol of polling station no. 244605028 in 24 Sofia Constituency are missing.

The paper ballots for 335 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 270700016 in 27 Stara Zagora Constituency are missing.

The paper ballots for 145 votes entered as valid ones for different candidate lists in the protocol of polling station no. 273100115 in 27 Stara Zagora Constituency are missing.

The paper ballots for 294 votes entered as valid ones for one candidate list in the protocol of polling station no. 283500103 in 28 Targovishte Constituency are missing.

Missing paper ballots which are the only means to certify the vote cast by paper ballot by a voter means missing valid votes for the respective candidate list. Thus, the Court has declared invalid the respective number of votes entered as validly cast votes for the respective candidate list in the protocols of these precinct election commissions under Article 273 EC. The Court deems it is necessary to expressly point out that missing paper ballots on the basis of which valid votes have been entered in the protocol for a certain candidate list is but the starkest manifestation of the legal effects of the failure of precinct election commissions and municipal administrations alike to comply or to fully comply with the requirements under Article 274 EC and the Methodological Instructions of the Central Election Commission concerning packaging of ballots and other election papers. The relation between these facts is clearly demonstrated when comparing data about those constituencies where failure to comply with the requirement under Article 274 EC is most significant and where the number of replacements of members of the precinct election commissions is the greatest, with the established discrepancies between entries in the protocols of the precinct election commissions and missing paper ballots in the election papers presented to the Court.

The check of the results of the vote cast by paper ballots conducted in the framework of the two expert assessments gives grounds to conclude that the basic reason for the differences between what the precinct election commissions declared in terms of numbers of valid votes cast by paper ballots and their distribution per candidate lists and what the Court established by the check is the assessment of the precinct election commissions as to meeting the requirements of Article 278, paras 2 and 3 EC as regards validity or invalidity of the votes cast by paper ballots. This assessment was not always made in accordance with the statutory requirements which justifies the allegations made by the applicant in constitutional case no. 35/2024 as to unlawful application of Article 278, paras 2 and 3 EC by some of the precinct election commissions checked in the framework of the expert assessment admitted by the Court.

The check has further warranted the allegations of the applicants in the five constitutional cases as to undue interference with paper ballots and discrepancies between the number of votes actually cast per candidate lists and the number of votes entered in the protocols of the precinct election commissions, albeit in relation to an insignificant number of polling stations compared to the total number of checked polling stations.

b) as by machine vote от

The applicants in constitutional cases nos. 34/2024, 35/2024, and 36/2024 further on allege illegality of the elections due to violations of the Election Code related to the machine vote.

There are no specific data about violations related to the machine vote in the application of 8 November 2024 with which the applicant in constitutional case no. 34/2024 seized the Court. However, arguments are brought in the additional application of 11 December 2024 and the two opinions presented on 26 February 2025 about ‘established discrepancies between the

paper protocols and flash memory sticks from the machine vote' as well as 'discrepancies between the machine counterfoils and the ones registered in the respective protocols'.

The applicant in constitutional case no. 35/2024 points out that the discrepancies between the information contained in the flash memory of the specialized machine voting devices and the information entered in the protocol of the precinct election commission should be certified by means of a control report. Hence, discrepancies which are not established by a control report 'should be treated as an indication that the results of the machine vote have been wrongfully established', which is a ground for recounting the votes in specifically indicated polling stations.

The applicant in constitutional case no. 36/2024 points out to 'numerous problems encountered with the machine vote and failure to provide to the voter a paper ballot as a replacement' relying on a publication in the media and a signal of BOETS – Bulgaria United with One Purpose Association to the Central Election Commission of 27 October 2024 regarding the quality of the paper printing the machine vote ballots.

'Voting by a machine vote ballot' was introduced in the Election Code promulgated SG No. 19/2014. Article 206 EC (wording as per the adoption of the Election Code) grants the voter the right to vote either by paper ballot or by a machine vote ballot. The Constitutional Court has already pronounced on the compliance of various aspects of this method of exercising the right to vote with the Constitution (Decision No. 9/2021 in constitutional case no. 9/2021; Decision No. 9/2023 in constitutional case no. 4/2023).

What is relevant to the subject matter of the present case, namely the legality of the elections held on 27 October 2024, is not whether this method of exercising the right to vote corresponds to the Constitution, but whether exercising the right to vote by means of a voting machine and the way this vote is acknowledged when the voting device does not print out a machine vote ballot in accordance with Article 268, para 4 EC to certify the vote duly cast by the voter in support of a candidate list or not in support of any ('I do not support anyone' pursuant to Article 212, para 3 EC) is in compliance with the Constitution. This is not a case covered by Article 269 EC when machine voting appears to be 'compormised due to unforeseen circumstances' and is therefore terminated in the respective polling station. The case at hand concerns exercising the right to vote failing to comply with the requirements set forth in Article 268, para 4 EC, namely that the machine voting device prints out a ballot certifying the vote cast by the voter.

The chronology of the amendments made to the regulation of the machine vote in the Election Code demonstrates the lack of a consistent legislative concept. This leads to inconsistency in the technological solutions and creates mistrust towards this method of exercising the constitutional right to vote, objectively impedes the exercise of the right to vote and creates an insecure environment for exercising the right to vote. In the course of the frequent parliamentary elections over the last three and a half years – from the elections held on 4 April 2021 for 45th National Assembly to the challenged elections held on 27 October 2024 for 51st National Assembly – Parliament changed twice the legal regulation of the machine vote, which runs contrary to the international standards endorsed by the country that require that changes to election regulations be done at least a year prior to elections.

Despite the legislative hyper activity as regards the machine vote, despite the parliamentary elections held twice following a legal regulation that provided for machine voting, and despite what has been established in the practice so far, namely that the machine voting devices do not always print out a ballot to certify the vote cast by the voter, the legislator failed to provide for a procedure for the precinct election commission to act in case no ballot certifying the vote cast by the voter is printed out and to ensure that exercising the right to vote in such cases complies with the constitutional requirements, including the correct count of votes cast.

This behaviour of the legislator runs contrary to the reasons for which the established manner of acknowledging the results of the machine vote by printing out a protocol was repealed. A major reasoning of the legislator for repealing the former manner of acknowledging the results of the machine vote was the 'demonstrated unwillingness or lack of capacity of the Central Election Commission, despite CEC decisions to that end, to guarantee that the receipts will be counted in full, and the results from the counting by hand will be compared to the data in the machine generated protocol'. Leaving aside the fact that the legislator amends the law due to the 'unwillingness' of a public body to discharge a statutory obligation and the lack of 'capacity' of this public body whose members are appointed upon proposals of the parliamentary represented parties and coalitions, the failure to regulate in the law this particular situation, viewed in the context of other statutory obligations of the Central Election Commission, is but a source of mistrust towards the electoral process.

Before the amendments made (promulgated SG No. 36/2021), Article 271 EC used to read that 'the precinct election commission shall report the results of the machine vote in the polling station by printing out a protocol from the machine', where 'in establishing the voting results, the number of voters who cast their vote by a machine equals the number of votes confirmed by machine voting, which in turn equals the number of receipts printed out by the machine'. The amendment made by the legislator stripped of any legal substance the recording device of the voting machines since according to the provision of Article 271 EC currently in force 'the precinct election commission shall report the results from the machine voting by counting the machine vote ballots'. (The legislator's use of different terms to denote one and the same legally relevant technical device is not being commented upon – 'technical device for machine voting', 'device for machine voting', 'specialised devices for voting', 'technical device for voting', 'device for voting', in addition to the voting performed by these devices – voting by any of the above listed, and 'machine voting'.)

Despite stripping the recording device of the technical devices for machine voting (the so called flash memory) of any legal significance for reporting the election results, the legislator has maintained the requirement in Article 268, para 4 EC for a record of the recording technical device in case the voter cast his vote by a machine. The legislator has further maintained the obligation for the precinct election commission under Article 215, para 2 EC to take delivery of the 'technical devices' on the pre-election day; the obligation for the precinct election commission under Article 285, para 1 EC to deliver to the District Election Commission the recording technical device of the machine voting; and the obligation under Article 296, para 1 EC to deliver to the District Election Commission and the Central Election Commission the recording technical device of the machine voting.

Once the legislator has stripped of legal relevance an action provided for in the Election Code, the single remaining significance of this action is to maintain the impression of machine voting – a recording is made by a technical recording device of the votes cast by the voters, yet this recording bears no legal significance. At the same time, implementing Article 15b, para 1 of the Access to Public Information Act, the Central Election Commission published online and with free access open compilations of data and the resources it maintains. The data from the technical recording devices are such data. However, since they are legally irrelevant, the only end that publishing these data serves is to help form statements that bear no relevance to the election results despite acknowledging the number of machine votings reported by the technical recording devices and thus increase the mistrust in the electoral process.

The applicant in constitutional case no. 35/2024 points out that the discrepancies between the information contained in the flash memory of the specialized devices for machine voting and the information contained in the protocols of the precinct election commissions should be certified in a control protocol. There is no such statutory requirement. A conclusion as to the requirement for correspondence between the information contained in the flash memory of the recording device and the information entered in the protocols of the precinct election commissions may be made solely on the basis of the instructions provided by the Central Election Commission two days prior to the elections, on 25 October 2024 – instructions Nos. ЦИК-НС-10-2004 and ЦИК-НС-10-2008. These instructions were extended following signals received by the Central Election Commission and questions put forward to it, and they specify how the precinct election commissions should act in case they 'find' in the machine vote ballot box 'a machine vote ballot which is empty or from which the vote cast by the voter may not be established', as well as in cases when 'following a machine vote the machine prints out an empty (clear) ballot or a ballot in which the vote cast by the voter has not been registered' or when 'no ballot is printed out following the voting'.

According to the instructions of the Central Election Commission, in one of the instances a control protocol shall be drawn up to which the 'defective ballot' is enclosed; this protocol in turn shall be enclosed to the protocol of the precinct election commission under Article 273, para 1 EC; there, in the section concerning the conditions of the voting, an entry shall be made reading as follows, 'One defective machine vote ballot found in the ballot box'. Further on, 'after taking the defective ballot out, the data from counting the remaining machine vote ballots shall be entered in section 11 of the precinct election commission protocol'. The protocol shall be delivered to the District Election Commission, respectively the Central Election Commission "with controls that worked because of the defective ballot.". In another instance a control protocol shall be drawn up, which together with the defective ballot if such is printed out shall be enclosed to the protocol of the precinct election commission under Article 273 EC; 'voters are allowed to vote again only by paper ballot in the same way in which they machine voted by a defective ballot'. There are no requirements as regards the content of the control protocol or recording in it the fact that the voter was allowed to vote 'again only by paper ballot'.

The two instructions of the Central Election Commission attempted to bring some order in reporting cases where the technical device for machine voting prints no 'ballot indicating the vote cast' by the voter. This attempt was made two days prior to the elections, amidst multiple replacements of members of precinct election commissions that have been established, including in the two days preceding the elections. However, since the legislator has laid down that the single legally relevant proof of a validly cast machine vote shall be a machine vote

ballot 'indicating the vote cast' by the voter, complying with the instructions of the Central Election Commission or failure to do so bears no relevance to the election results in the respective polling station.

The Constitutional Court is not competent to rule whether, if at all, or to what extent the decisions adopted by the Central Election Commission pursuant to Article 213c, para 1 EC are adequate to achieve the purpose of Article 212, para 4 and Article 268, para 4 EC, namely print out a ballot where the machine vote cast by the voter exercising his right to vote is indicated, or to what extent the technical device itself is capable of producing in all cases the printing out required by the law.

However, the fact of 'no machine vote ballot printed out' to indicate the vote cast by the voter is an objective one and it definitely has the potential to arouse significant mistrust in the electoral process. The publicly accessible discrepancies between the number of machine votings entered in the protocol of the precinct election commission under Article 273 EC, and the number of votings registered by the recording device of the voting machines demonstrate certain unclarities and inaccuracies related to citizens' exercising their right to vote.

In the case where a defective ballot is found out in the special machine vote ballots box, the vote of the voter who has exercised his right to vote by means of a technical device for machine voting and has registered through this device in an unambiguous way his vote in support of a particular candidate list, has further on received a confirmation of his choice that has been visualized on the screen of the recording device, has his vote recorded by the recording device, has received a message that the voting has been completed, has received a ballot which he placed in the box specifically designed for machine vote ballots – the vote of this voter will not be accounted for because the ballot printed out does not indicate his vote, yet the voter is unaware of the fact that he has not been given the chance to duly exercise his right to vote.

In case the voting machine has not printed out a ballot indicating the vote cast and the voter has established this fact, he should be entitled to vote again by a paper ballot. Otherwise the voter will be deprived of the right laid down in Article 206, para 1 EC to vote by paper ballot or by machine ballot since none of the two admissible exceptions – under Article 212, para 5 and Article 269 EC allowing for deprivation of the right to vote are in place.

In view of the requests made by the applicants and the arguments raised by them, the Court commissioned the experts to establish under task 1 of the expert assessment whether the number of validly cast machine votes per candidate lists corresponds to the information contained in the memory of the specialized voting device.

The check of the election papers from the polling stations under task 1 of the expert assessment commissioned by the Court and the findings made by the Court on the basis of the documentary evidence presented by the Central Election Commission such as control protocols of the precinct election commissions and enclosed to them printed machine vote ballots from which the specific vote cast could not be established warranted a conclusion that in a significant number of cases the precinct election commission duly reported the failed indication of the vote cast on the printed receipt, allowed the voter to vote again by paper ballot, entered the voter's name and personal identity number in the protocol, together with the fact that he was granted a repeated voting by paper ballot, despite the lack of clear instructions by the Central Election Commission about entering this fact in the control protocol.

The analysis of the data per constituencies demonstrates diverse approaches adopted by the precinct election commissions for complying with the instructions of the Central Election Commission. Some precinct election commissions enclosed the control protocol to the protocol under Article 273 EC, together with the defective ballots. Others left the defective ballots in the sack with election papers, entering them in the protocol together with the valid votes 'I do not support anyone' cast by machine voting or simply left them together with all election papers. For yet others there are no evidence whatsoever what they did with the defective machine vote ballots as there are no defective ballots among the election papers, and to the best of the Court's knowledge, no defective ballots have been delivered to the Central Election Commission.

The results of the checked precinct election commissions, together with what has been established by the check of the election papers and the documentary evidence presented by the Central Election Commission, show the following.

There is no tangible evidence, be it machine vote ballots printed by a voting machine with no indication of the vote cast or control protocols, about 133 votings in 01 Blagoevgrad Constituency. The total number of persons according to the flash memory who voted by a machine vote in the constituency for candidate lists or by 'I do not support anyone' is 7,693.

The total number of persons who voted in 02 Burgas Constituency according to the flash memory is 8,185; there is no evidence thereof about 420 persons.

The total number of persons who voted in 03 Varna Constituency according to the flash memory is 8,293; there is no evidence thereof about 88 persons.

The total number of persons who voted in 04 Veliko Tarnovo Constituency according to the flash memory is 4,284; there is no evidence thereof about 225 persons.

The total number of persons who voted in 05 Vidin Constituency according to the flash memory is 796; there is no evidence thereof about 15 persons.

The total number of persons who voted in 06 Vratsa Constituency according to the flash memory is 2,158; there is no evidence thereof about 104 persons.

The total number of persons who voted in 07 Gabrovo Constituency according to the flash memory is 1,259; there is no evidence thereof about 14 persons.

The total number of persons who voted in 08 Dobrich Constituency according to the flash memory is 1,036; there is no evidence thereof about 37 persons.

The total number of persons who voted in 09 Kardzhali Constituency according to the flash memory is 2,165; there is no evidence thereof about 67 persons.

The total number of persons who voted in 10 Kyustendil Constituency according to the flash memory is 1,447; there is no evidence thereof about 14 persons.

The total number of persons who voted in 11 Lovech Constituency according to the flash memory is 649; there is no evidence thereof about 37 persons.

The total number of persons who voted in 12 Montana Constituency according to the flash memory is 1,086; there is no evidence thereof about 21 persons.

The total number of persons who voted in 13 Pazardzhik Constituency according to the flash memory is 3,334; there is no evidence thereof about 73 persons.

The total number of persons who voted in 14 Pernik Constituency according to the flash memory is 1,172; there is no evidence thereof about 163 persons.

The total number of persons who voted in 15 Pleven Constituency according to the flash memory is 3,428; there is no evidence thereof about 50 persons.

The total number of persons who voted in 16 Plovdiv Constituency according to the flash memory is 10,616; there is no evidence thereof about 177 persons.

The total number of persons who voted in 17 Plovdiv Constituency according to the flash memory is 2,920; there is no evidence thereof about 85 persons.

The total number of persons who voted in 18 Razgrad Constituency according to the flash memory is 773; there is no evidence thereof about 6 persons.

The total number of persons who voted in 19 Ruse Constituency according to the flash memory is 5,680; there is no evidence thereof about 45 persons.

The total number of persons who voted in 20 Silistra Constituency according to the flash memory is 796; there is no evidence thereof about 18 persons.

The total number of persons who voted in 21 Sliven Constituency according to the flash memory is 1,441; there is no evidence thereof about 55 persons.

The total number of persons who voted in 22 Smolyan Constituency according to the flash memory is 1,327; there is no evidence thereof about 12 persons.

The total number of persons who voted in 23 Sofia Constituency according to the flash memory is 36,093; there is no evidence thereof about 663 persons.

The total number of persons who voted in 24 Sofia Constituency according to the flash memory is 15 9811; there is no evidence thereof about 358 persons.

The total number of persons who voted in 25 Sofia Constituency according to the flash memory is 9,995; there is no evidence thereof about 146 persons.

The total number of persons who voted in 26 Sofia Constituency according to the flash memory is 2,973; there is no evidence thereof about 128 persons.

The total number of persons who voted in 27 Stara Zagora Constituency according to the flash memory is 6,633; there is no evidence thereof about 157 persons.

The total number of persons who voted in 28 targovishte Constituency according to the flash memory is 708; there is no evidence thereof about 4 persons.

The total number of persons who voted in 29 Haskovo Constituency according to the flash memory is 2,622; there is no evidence thereof about 34 persons.

The total number of persons who voted in 30 Shumen Constituency according to the flash memory is 2,968; there is no evidence thereof about 18 persons.

The total number of persons who voted in 31 Yambol Constituency according to the flash memory is 1,922; there is no evidence thereof about 21 persons.

The total number of persons who voted abroad according to the flash memory is 9,180, and the number of votings for which there no evidence is 57.

The machine votings for which there is no tangible evidence as required by the instructions of the Central Election Commission – either a defective ballot or a control protocol – are legally irrelevant to the election results as the legislator considers validly cast only the vote for which there is a machine vote ballot indicating the specific vote cast by the voter; the law does not recognize invalid machine vote ballots. According to the regulation the legislator has laid down as regards exercising the right to vote by means of technical devices for machine voting, the recording made by the technical devices for machine voting is irrelevant to the election results. As the Court has stated above, it only serves to confirm the impression of machine voting.

In addition to what has been established as regards machine voting, the check has further established discrepancies in entering the results in the protocols of the precinct election commissions under Article 273 EC. The Court finds it necessary to point out to these discrepancies by illustrating them, just like in the case with the paper ballots, by some examples, which are not exhaustive of the findings.

A wrong entry of defective ballots has been established – ballots bearing no mark of the vote cast by machine vote have been entered as votes 'I do not support anyone' validly cast by machine vote. This is a frequent manner of 'dealing' with defective machine vote ballots, and although it does not affect the number of valid machine votes distributed among the candidate lists, it interferes with the actual number of validly cast machine votes and thus distorts the results. For example, 13 defective machine vote ballots have been counted as valid 'I do not support anyone' votes in polling station no. 03060108 in 03 Varna Constituency, thus including in the number of valid machine votes such votes which the legislator determines as invalid because there is no 'machine vote ballot' within the meaning of Article 212, para 4 EC to prove them.

Instances have been established in relation to the machine vote ballots, just like in relation to the paper ballots, where valid machine vote ballots clearly indicating the vote cast in support of a candidate list have been entered in the protocols of the precinct election commissions as votes for another candidate list. Here are some examples:

A total of 14 valid machine vote ballots cast in support of six candidate lists in polling station no. 013300014 in 01 Blagoevgrad Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 7 valid machine vote ballots cast in support of six candidate lists in polling station no. 013700018 in 01 Blagoevgrad Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 13 valid machine vote ballots cast in support of six candidate lists and 5 validly cast votes 'I do not support anyone' in polling station no. 013700020 in 01 Blagoevgrad Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 8 valid machine vote ballots cast in support of four candidate lists and 3 validly cast votes 'I do not support anyone' in polling station no. 014200012 in 01 Blagoevgrad Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 15 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 030604349 in 03 Varna Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 6 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 042000015 in 04 Veliko Tarnovo Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 9 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 082800098 in 08 Dobrich Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 8 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 172800007 in 17 Plovdiv Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 4 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 19050001 in 19 Ruse Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 5 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 234615123 in 23 Sofia Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 21 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 254618037 in 25 Sofia Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 7 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 293400036 in 29 Haskovo Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

A total of 7 valid machine vote ballots cast in support of one candidate list in polling station no. 293400052 in 29 Haskovo Constituency have been entered in the protocol as valid votes for another candidate list.

An entry has been established in the protocol of the precinct election commission of valid votes certified by defective ballots – for example, 7 validly cast votes in support of 4 candidate lists have been entered on the basis of defective ballots in polling station no. 293300010 in 29 Haskovo Constituency.

Further on, instances of failure to count validly cast machine votes for which machine vote ballots were present have been established. For example, 5 validly cast machine votes have not been entered for the candidate list for which they were cast in polling station no. 143600006 in 14 Pernik Constituency.

Likewise, in one instance validly cast votes by paper ballot in support of one candidate list have not been accounted for, while the same number of votes cast by available machine

vote ballots in support of the same candidate list have been accounting for – polling station no. 130800007 in 13 Pazardzhik Constituency, where 7 valid votes cast by paper ballot have not been counted while at the same time 7 valid votes from missing machine vote ballots have been counted.

The check has further established, similarly to the findings regarding the paper ballots, missing machine vote ballots that were entered in the precinct election commission protocols as valid votes cast for candidate lists. Here are some examples:

A total of 14 machine vote ballots registered as validly cast votes for four candidate lists are missing from the election papers of polling station no. 090200015 in 09 Kardzhali Constituency that were presented to the Court for verification.

A total of 6 machine vote ballots registered as validly cast votes for two candidate lists are missing from the election papers of polling station no. 212000169 in 21 Sliven Constituency that were presented to the Court for verification.

A total of 111 machine vote ballots registered as validly cast votes for different candidate lists are missing from the election papers of polling station no. 234610009 in 23 Sofia Constituency that were presented to the Court for verification.

A total of 7 machine vote ballots registered as validly cast votes for one candidate list are missing from the election papers of polling station no. 234602022 in 23 Sofia Constituency that were presented to the Court for verification.

A total of 99 machine vote ballots registered as validly cast votes for different candidate lists are missing from the election papers of polling station no. 273600017 in 27 Stara Zagora Constituency that were presented to the Court for verification.

A total of 16 machine vote ballots registered as validly cast votes for different candidate lists are missing from the election papers of polling station no. 270700016 in 27 Stara Zagora Constituency that were presented to the Court for verification.

Pursuant to Article 271 EC, a machine vote ballot within the meaning of Article 212, para 4 EC is required to certify a validly cast vote. The lack of such a ballot makes it impossible to prove the number of valid votes entered in the precinct election commission protocol for a candidate list or 'I do not support anyone'. Thus, similarly to the situation with the paper ballots, the Court has reduced the number of valid votes entered in protocols by the number of votes for which the ballots were missing. Missing machine vote ballots in the election papers presented to the Court for verification on the basis of which valid votes for a candidate list have been entered in the precinct election commission protocols is, similar to the case with the paper ballots, the starkest manifestation of the legal effects of the failure of precinct election commissions to comply or to fully comply with the requirements under Article 284 EC and the Methodological Instructions of the Central Election Commission concerning packaging of ballots and other election papers.

Taking account of the applicant's allegations and the findings of the expert assessment under task 1, the Court required the Central Election Commission to provide information about the start of voting, the time each vote was cast, and the end of voting in the parliamentary elections held on 27 October 2024 for polling stations nos. 090800006, 090800016, and

090800038 in 09 Kardzhali Constituency and polling stations nos. 321180531 and 321180541 abroad.

The information presented to the Court for the three polling stations in 09 Kardzhali Constituency shows that 110 voters voted in polling station no. 090800006, 94 voted in polling station no. 090800016, and 142 voted in polling station no. 090800038, all by means of a machine voting technical device. The maximum number of voters who exercised their right to vote in the course of one hour was 28 voters.

The information presented to the Court concerning polling stations nos. 321180531 and 321180541 abroad shows that a total of 565 voters (569 according to data from the flash memory) voted in the period from 7:19:57 to 19:51:15 hrs. on E Day in polling station no. 321180541 abroad, all by means of a machine voting technical device. Their distribution is as follows: 17 voters by 8.00 hrs.; 31 voters from 8.00 to 9.00 hrs.; 35 voters from 9.00 to 10.00 hrs.; 44 voters from 10.00 to 11.00 hrs.; 63 voters from 11.00 to 12.00 hrs.; 66 voters from 12.00 to 13.00 hrs.; 77 voters from 13.00 to 14.00 hrs.; 79 voters from 14.00 to 15.00 hrs.; 70 voters from 15.00 to 16.00 hrs.; 43 voters from 16.00 to 17.00 hrs.; 19 voters from 17.00 to 18.00 hrs.; 18 voters from 18.00 to 19.00 hrs.; and 6 voters from 19.00 to 20.00 hrs.

A total of 440 voters (452 according to data from the flash memory) voted in the period from 7:11 to 19:34 hrs. on E Day in polling station no. 321180531 abroad, all by means of a machine voting technical device. Their distribution is as follows: 6 voters from 7.11 to 8.00 hrs.; 22 voters from 8.00 to 9.00 hrs.; 37 voters from 9.00 to 10.00 hrs.; 47 voters from 10.00 to 11.00 hrs.; 46 voters from 11.00 to 12.00 hrs.; 59 voters from 12.00 to 13.00 hrs.; 69 voters from 13.00 to 14.00 hrs.; 64 voters from 14.00 to 15.00 hrs.; 48 voters from 15.00 to 16.00 hrs.; 21 voters from 16.00 to 17.00 hrs.; 14 voters from 17.00 to 18.00 hrs.; 16 voters from 18.00 to 19.00 hrs.; and 2 voters from 19.00 to 20.00 hrs.

Article 206, para 1 EC grants the voter the right to choose how to exercise his right to vote – either by paper ballot or machine ballot. The legislator has provided for two exceptions, namely Article 212, para 5 and Article 269 EC. The Constitutional Court has ruled that the two methods of voting are equivalent, 'statutory guarantees are in place against arbitrary interference in independently formulating and expressing the will of every citizen by either method of voting, which is the very essence of the right to vote' (Decision No. 9/2023 in constitutional case no. 4/2023). Thus, the fact that all voters in a polling station have exercised their right to vote by means of a technical machine voting device does not warrant by itself any conclusions as to the validity of the vote cast. The question arising from the facts concerning polling stations nos. 321180541 and 321180531 is whether the constitutional requirements regarding exercising the right to vote have been met in relation to these voters.

A total of 79 voters exercising their right to vote by means of a machine voting technical device in the course of 60 minutes definitely raises the question whether each and every voter has had the chance to freely and secretly exercise their right to vote. However, as has been already state above in relation to voting by a mobile ballot box, regardless of the doubts raised by the facts pertaining to the manner in which the right to vote has been exercised, in view of the secrecy of the vote and provided that the vote has been cast in the framework of the E Day, the Court may not, based on propositions or doubts, declare a vote invalid. It should be pointed out furthermore that the votes cast in polling station no. 321180541 are distributed among 12 candidate lists, yet more than 90% of the votes are cast in support of only two candidate lists,

respectively 54.78% and 38.12%. The votes cast in polling station no. 321180531 are distributed among 11 candidate lists, with more than 90% of the votes cast in support of two candidate lists, respectively 69.7% and 21.4%.

The violations made by the precinct election commissions as regards voting, counting and registering the votes cast by means of a technical machine voting device, in their entirety warrant some of the applicants' allegations.

7. Regarding the request to declare the parliamentary elections held on 27 October 2024 altogether illegal

The applicants in constitutional cases nos. 34/2024, 35/2024, and 36/2024 consider the challenged elections altogether illegal.

The applicant in constitutional case no. 34/2024 points out to 'numerous violations of the electoral process, both substantive and procedural in character, in the better part of the constituencies in the country' that have 'affected the overall nation-wide result of the voting'; he further maintains that 'the established violations and offences are of a magnitude that indicates a large-scale, significant and inadmissible for a democratic state based on the rule of law violation of the voting rights guaranteed by the law of both citizens and political subjects participating in the election race'.

The applicant in constitutional case no. 35/2024 requests 'the Constitutional Court to declare illegal the results of the parliamentary elections' in all 31 constituencies, and to declare illegal the election of 'the announced elected members of Parliament'. He refers to the proportional representation system in place which does not allow an applicant 'to specify in advance what changes will occur in the composition of the National Assembly should the elections be found illegal'.

The applicant in constitutional case no. 36/2024 challenges the 'overall legality of elections for members of the 51st National Assembly' and is of the opinion that 'even a small number of manipulated election data in this particular case affects significantly the ultimate elections results on national level'.

The Constitution, which proclaims the principles of universal, equal, and direct secret suffrage, delegates by Article 42, para 2 to the legislator regulating by law the organization and conduct of elections. The Election Code adopted through this delegation fails expressly to regulate the grounds on which the Court may annul elections if their overall legality is challenged pursuant to Article 149, para 1, item 7 in conjunction with Article 66 of the Constitution. This legislative approach is a function of the understanding that the elections for National Assembly are a sovereign act of the people that ensures the legitimacy of political power and the democratic governance of the country. Taking into account that voting for a nationally representative establishment is a sovereign act, it is not the voter's will that is put to a test, but the actions and acts that guarantee that this will is truthfully transformed into political power because only then the level of correspondence between public preferences and election results will be achieved that will guarantee legitimacy of the political power.

The Court has established violations of the electoral process in the present proceedings – violations related to changes in the composition of precinct election commissions, violations of the requirements for compiling protocols of the precinct election commissions (Article 282,

para 2 EC), violations related to packing election papers (Article 284 EC), violations of the requirements for ensuring real-time video surveillance and video recording (Article 272 EC), violations in determining the results of the voting, both in relation to votes cast by paper ballots and by machine voting ballots (Article 206, para 1 in conjunction with Article 278, paras 2 and 3 EC) as well as violations related to entering data about the voting in the protocols (Article 281 EC).

The Court has already clarified in the reasons stated above for each of the alleged violations that the different types of violations affect differently the electoral process. The assessment whether and to what extent the election results reflect the voters' will and in particular whether there is correspondence between the votes cast by the voters and what has been established by the vote count and entered in the protocols carries but the greatest weight for the decision of the Court.

The violations established by the Court certainly affect negatively the transparency and trust in the overall electoral process, yet they do not result in impossibility to establish the voters' will or to significant changes of the election results justifying a complete annulment of the elections and hence requiring that voters exercise once again their right to vote in fresh elections.

For these reasons the Court finds the requests of the applicants in the present and joined cases seeking to establish overall illegality of the parliamentary elections held on 27 October 2024 unfounded.

8. Regarding the request to establish illegality of the elections in individual constituencies

The applicant in constitutional case no. 34/2024 in his application and the additional application of 11 December 2024 seeks that the Court establish illegality of the elections conducted in 25 Sofia Constituency due to violations made by the precinct election commission, namely – the late registration of the Free Voters Coalition.

The request has been made after expiry of the time limit set forth in Article 305, para 2 EC, which is why it is inadmissible and no action shall be taken thereupon.

The applicant in constitutional case no. 34/2024 seeks in his opinion of 19 February 2024 that the Court establish illegality of the election results in 15 Pleven Constituency due to 'mass' replacements of members of the precinct election commissions.

The request has been made after expiry of the time limit set forth in Article 305, para 2 EC, which is why it is inadmissible and no action shall be taken thereupon.

9. Regarding the request to establish illegality of the elections in the polling stations subject to check by the Court

The applicants in constitutional cases nos. 33/2024 and 37/2024 seek that the Court establish illegality of the elections in specifically identified polling stations. The applicant in constitutional case no. 35/2024 seeks that the Court 'declare unlawful the results of the parliamentary elections' in all constituencies, yet he points out that 'the request made under Article 66 in conjunction with Article 149, para 1, item 7 of the Constitution concerns establishing violations during the voting in the polling stations specified in the annexes to this

request' and that 'the results in the polling stations listed in Annex 2 to this request have been determined wrongly, and the results from certain polling stations specified in Annexes 1 and 3 should be annulled'. Formulated in this way, the applicant seeks to establish illegality of the elections in specifically identified polling stations.

On the basis of the evidence collected in the case, the Court has established violations of the Election Code in the course of conducting the parliamentary elections on 27 October 2024. Assessed together, the evidence gives grounds to the Court to believe that this finding may lead to changes in the composition of the 51st National Assembly.

Although the Court has established violations which in its opinion may affect the composition of the elected 51st National Assembly as they result in changes in the numbers of valid and invalid votes as well as in the distribution of valid votes per parties and coalitions, the Court cannot establish whether, and if so which Members of Parliament these violations would affect so as to declare their election illegal. The Court cannot establish the specific relation between the violations and the mandates obtained to determine which mandates and which MPs declared elected by Decision No. 3998-HC of 31 October 2024 of the Central Election Commission these violations would affect. This is the result of the system for determining the election results currently in force and of the method endorsed by the legislator for nation-wide allocation of mandates.

The Constitutional Court has ruled that the constitutional legislator has granted to the 'nation-wide representative establishment to which it delegates the exercise of legislative authority, the discretion as to the organization and conducting of elections, including determining the appropriate electoral system, the methods for casting and counting of votes, and the results of the respective elections' (Decision No. 9/2023 in constitutional case No. 4/2023).

The proportional electoral system established in the Election Code requires first to determine the number of mandates of the independent candidates in the multi-mandate electoral districts, then to determine the mandates in the multi-mandate electoral districts under the proportional system, then the allocation of mandates for each party and coalition on national level, allocation of mandates for each party and coalition in the individual multi-mandate electoral districts, re-allocation of the mandates in view of the need to ensure correspondence of the number of mandates according to the national and district distribution of mandates, and only afterwards personification of the mandates according to the candidate lists. This requires establishing a correlation between the data established and admitted by the Court as regards valid and invalid votes and their distribution among candidate lists in the polling stations subject to the verification conducted by the Court, on the one hand, and the election results in those polling stations that have not been subject to the verification of the Court, on the other hand, in order to establish the election results on national level.

Hence the Court, having established the number of valid and invalid votes and the distribution of valid votes among the candidate lists, by a ruling of 26 June 2025 tasked the Central Election Commission to establish on national level the following: the total number of paper and machine voting ballots found in the ballot boxes, and the numbers respectively of paper ballots and machine voting ballots; the number of invalid votes cast by paper ballots found in the ballot boxes; the number of valid votes cast for candidate lists of parties, coalitions and independent candidates, and the number of valid votes 'I do not support anyone'; the

distribution of valid votes per candidate lists of parties, coalitions and independent candidates; four percent of the valid votes cast in the country and abroad, without the votes 'I do not support anyone'; the parties and coalitions which would obtain at least four percent of the valid votes cast in the country and abroad; the distribution of the mandates in the 51st National Assembly and per multi-mandate electoral districts; and to specify in view of the results obtained whether any changes would result in the personal composition of the 51st National Assembly as announced by Decision No. 3998-HC of 31 October 2024 of the Central Election Commission, and if so – about which MPs in particular.

On 12 March 2025, by Decision No. 4152-HC of 12 March 2025 and letter registered by outgoing correspondence No. ЦИК-НС-07-2476/123/, respectively incoming correspondence No. 185 of 12 March 2025 of the Constitutional Court, the Central Election Commission presented to the Court the results of the commissioned recalculation of the election results in line with the findings of the Court as regards valid and invalid votes, valid votes 'I do not support anyone' and distribution of valid votes among candidate lists (parties, coalitions, and independent candidates) for the polling stations that were subject to the verification in constitutional case no. 33/2024 and the cases joined to it.

As a result of the recalculation performed by the Central Election Commission, the total number of paper and machine voting ballots found in the ballot boxes is 2,568,992 or 1,698 less compared to the result announced by Decision No. 3998-HC of 31 October 2024 of the Central Election Commission, the number of paper ballots being 1,598,041 or 1,238 less, and the number of machine voting ballots being 970,951 or 460 less. The number of invalid votes cast by paper ballots found in the ballot boxes is 51,791 or 268 more. The total number of valid votes is 2,517,175 or 1900 less, where the number of validly cast votes for candidate lists of parties, coalitions and independent candidates is 2,434,761 or 1695 less, while the number of validly cast votes 'I do not support anyone' is 82,414 or 205 less. After the recalculation, four percent of the valid votes cast in the country and abroad stands at 97,390.44, not including the votes 'I do not support anyone'.

The distribution of valid votes per candidate lists of parties, coalitions and independent candidates according to the number of the ballot and the name therein is changed in the following way:

For 1 Political Party (PP) DOST Democrats for Responsibility, Solidarity and Tolerance – 2253, 7 votes less.

For 2 PP Voice of the people – 7,289, no change.

For 3 Socialist Party 'Bulgarian Road' – 1,555, or 15 votes less.

For 4 PP Velichie – 97,497, or 59 votes more.

For 5 Bulgari – 1,727, or 10 votes less.

For 6 BULGARIA MY COUNTRY – 2,771, or 10 votes less.

For 7 PP THERE IS SUCH A PEOPLE – 165,191, or 31 votes more.

For 8 DPS – New Beginning – 280,246, or 1,110 votes less.

For 9 BRIGADA – 1,173, or 8 votes less.

For 10 Party of the Greens – 4,900, or 3 votes more.

For 11 THE LAW – 2,350, or 10 votes less.

For 12 REVIVAL – 325,358, or 108 votes less.

For 13 ALLIANCE FOR RIGHTS AND FREEDOMS – APS – 182,254, or 1 vote more.

For 14 BULGARIAN NATIONAL UNION – ND – 2,225, or 5 votes less.

For 15 BSSD – DIRECT DEMOCRACY – 1,694, no change.

For 16 BLUE BULGARIA – 26,045, or 9 votes less.

For 17 PP MECH – 111,993, or 28 votes more.

For 18 GERB-SDS – 642,521, or 452 votes less.

For 19 ATAKA– 3,972, or 7 votes more.

For 20 PP PEOPLE'S PARTY THE TRUTH AND NOTHING BUT THE TRUTH – 2,460, or 3 votes less.

For 21 DIRECT DEMOCRACY – 7,933, or 19 votes less.

For 22 Coalition FREE VOTERS (Republicans for Bulgaria, Union of Free Democrats, and Green Union) – 6,290, or 3 votes less.

For 23 BTR – BULGARIA OF LABOUR AND REASON – 1,445, or 1 vote more.

For 24 KOY – Competence, Responsibility, Truth – 2,014, or 8 votes less.

For 25 Coalition RUSOPHILES FOR BULGARIA – 8,855, or 5 votes less.

For 26 COALITION WE CONTINUE THE CHANGE – DEMOCRATIC BULGARIA – 346,074, or 11 more.

For 27 BULGARIAN RISE – 10,311, or 7 votes less.

For 28 BSP – UNITED LEFT – 184,361, or 42 votes less.

For 15.29 CHAVDAR IVANOV POPOV – independent candidate – 2,004, or 4 votes more.

The recalculation leads to changes in the composition of the 51st National Assembly due to the established illegality of the election of 16 MPs as announced by Decision No. 3998-HC of 31 October 2024 of the Central Election Commission announcing the elected MPs in the 51st National Assembly.

The Court has to declare the election of the following MPs illegal:

Esheref Kyazim Esheref, elected MP in 02 Burgas Constituency, coalition ALLIANCE FOR RIGHTS AND FREEDOMS – APS;

Svetoslav Todorov Todorov, elected MP in 03 Varna Constituency, PP REVIVAL;

Ivaylo Hristov Mitkovski, elected MP in 03 Varna Constituency, COALITION WE CONTINUE THE CHANGE – DEMOCRATIC BULGARIA;

Deyan Petev Petkov, elected MP in 04 Veliko Tarnovo Constituency, PP MECH;

Andrey Hristov Valchev, elected MP in 06 Vratsa Constituency, Coalition BSP – UNITED LEFT;

Rosen Krasimirov Ivanov, elected MP in 09 Kardzhali Constituency, PP MECH;

Pavlin Yovkov Yotov, elected MP in 11 Lovech Constituency, Coalition GERB-SDS;

Emil Dimitrov Trifonov, elected MP in 12 Montana Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE;

Stanislav Dimitrov Anastasoc, elected MP in 16 Plovdiv Constituency, Coalition DPS – New Beginning;

Borislav Klimentov Petkov, elected MP in 22 Smolyan Constituency, PP MECH;

Alexander Rumenov Nenkov, elected MP in 23 Sofia Constituency, Coalition GERB-SDS;

Ivan Stoynov Kyuchukov, elected MP in 25 Sofia Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE;

Viktor Tenchev Papazov, elected MP in 25 Sofia Constituency, PP REVIVAL;

Metin Yalzer Kachan, elected MP in 27 Stara Zagora Constituency, Coalition DPS – New Beginning;

Temenuzhka Petrova Petkova, elected MP in 28 Targovishte Constituency, Coalition GERB-SDS and Nikola Toshkov Dzhambazov, elected MP in 28 Targovishte Constituency, Coalition GERB-SDS, who replaces Temenuzhka Petrova Petkova during the time she serves as Minister of Finance pursuant to Article 302, para 2 of the Election Code; and

Alexander Staykov Markov, elected MP in 31 Yambol Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE.

Pursuant to Article 306, para 5 EC, the Court must task the Central Election Commission to determine, on the basis of the findings in the present decision, the results of the parliamentary elections held on 27 October 2024 and to announce the distribution of mandates and the names of the elected MPs.

The Central Election Commission shall, following entry into force of the present decision, provide public access to what the Court has established as regards the polling stations subject to the verification conducted under the constitutional case.

For the considerations stated above and pursuant to Article 149, para 1, item 7 in conjunction with Article 66 of the Constitution, the Constitutional Court

R U L E S as follows:

DECLARES illegal the election of the following Members of Parliament:

Esheref Kyazim Esheref, elected MP in 02 Burgas Constituency, coalition ALLIANCE FOR RIGHTS AND FREEDOMS – APS;

Svetoslav Todorov Todorov, elected MP in 03 Varna Constituency, PP REVIVAL;

Ivaylo Hristov Mitkovski, elected MP in 03 Varna Constituency, COALITION WE CONTINUE THE CHANGE – DEMOCRATIC BULGARIA;

Deyan Petev Petkov, elected MP in 04 Veliko Tarnovo Constituency, PP MECH;

Andrey Hristov Valchev, elected MP in 06 Vratsa Constituency, Coalition BSP – UNITED LEFT;

Rosen Krasimirov Ivanov, elected MP in 09 Kardzhali Constituency, PP MECH;

Pavlin Yovkov Yotov, elected MP in 11 Lovech Constituency, Coalition GERB-SDS;

Emil Dimitrov Trifonov, elected MP in 12 Montana Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE;

Stanislav Dimitrov Anastasoc, elected MP in 16 Plovdiv Constituency, Coalition DPS – New Beginning;

Borislav Klimentov Petkov, elected MP in 22 Smolyan Constituency, PP MECH;

Alexander Rumenov Nenkov, elected MP in 23 Sofia Constituency, Coalition GERB-SDS;

Ivan Stoynov Kyuchukov, elected MP in 25 Sofia Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE;

Viktor Tenchev Papazov, elected MP in 25 Sofia Constituency, PP REVIVAL;

Metin Yalzer Kachan, elected MP in 27 Stara Zagora Constituency, Coalition DPS – New Beginning;

Temenuzhka Petrova Petkova, elected MP in 28 Targovishte Constituency, Coalition GERB-SDS and Nikola Toshkov Dzhambazov, elected MP in 28 Targovishte Constituency, Coalition GERB-SDS, who replaces Temenuzhka Petrova Petkova during the time she serves as Minister of Finance pursuant to Article 302, para 2 of the Election Code; and

Alexander Staykov Markov, elected MP in 31 Yambol Constituency, PP THERE IS SUCH A PEOPLE,

as announced elected MPs by Decision No. 3998-HC of 31 October 2024 of the Central Election Commission announcing the elected MPs in the 51st National Assembly.

DISMISSES the requests made by MPs from 50th and 51st National Assemblies seeking to establish illegality of the parliamentary elections held on 27 October 2024 in their entirety.

TAKES NO ACTION as regards the request made by 58 MPs of the 50th National Assembly seeking to establish illegality of the parliamentary elections held on 27 October 2024 in 15 Pleven Constituency and 25 Sofia Constituency.

TASKS the Central Election Commission to determine, on the basis of the present decision, the results of the parliamentary elections held on 27 October 2024 and to announce the distribution of mandates and the names of the elected MPs.

SENDS a copy of the present decision to the National Assembly, the Central Election Commission, and the applicants in the reviewed constitutional cases.

This decision shall enter into force on the day of the ruling.

Decision No. 2 of 8 April 2025 on Constitutional Case No. 13/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Council of Ministers for the establishment of unconstitutionality of the Decision on taking measures in connection with the existence of liquidity problems and the inability of the "Electricity System Security Fund" to fulfill its statutory obligations, adopted by the National Assembly on 21 March 2024, according to which, in view of liquidity problems and the inability of the "Electricity System Security Fund" to fulfill its statutory obligations under the Energy Act, measures are to be undertaken to ensure the financial stabilization of the "Electricity System Security Fund" and, accordingly, of the electricity system, with the Minister of Finance being tasked to undertake the necessary actions to cover the operational deficit of BGN 1 billion in the "Electricity System Security Fund" by 31 March 2024. It is provided that the "Electricity System Security Fund" shall expend the received funds to cover the costs under Article 36b, paragraph 1, items 1 and 2 of the Energy Act for the pricing period from 1 July 2023 to 30 June 2024, pursuant to Decision № Z-14 of 30 June 2023 of the Energy and Water Regulatory Commission. The request for establishment of unconstitutionality is substantiated by the petitioner with claims of violations of the principle of the rule of law, the principle of separation of powers, the competence vested in the National Assembly under Article 84, item 2 of the Constitution to adopt the state budget, and the competences vested in the Council of Ministers under Article 105, paragraph 1 and Article 106 of the Constitution to direct and implement the internal and external policy of the country in accordance with the Constitution and the laws, and to oversee the execution of the state budget.

Summary of the Court's Reasoning

It is constitutionally impermissible for the National Assembly, by its decision, to provide liquidity support to the "Electricity System Security Fund" by assigning the Minister of Finance to allocate funds from the state budget, since, pursuant to Article 106, first sentence of the Constitution, the exclusive competence of the Council of Ministers is to direct the execution of the state budget. In accordance with the constitutional principle of separation of powers, the Council of Ministers exercises executive authority and independently forms its decisions on the basis of the Constitution and the laws. In the event of a discrepancy between the executive assessment of the Council of Ministers and the will of the National Assembly, the legislature may exercise constitutionally established means of parliamentary control. The National Assembly may not, by its decision, interfere with the full exercise of the management functions constitutionally assigned to the Council of Ministers, and in particular with operational

management functions (see Decision No. 10/2021 on Constitutional Case No. 8/2021 in this regard).

Under the decision contested in the present case, the National Assembly assigns the Minister of Finance to carry out an activity that falls within the executive-dispositive powers of the Council of Ministers in the budgetary sphere (Article 106, first sentence of the Constitution).

The competence of the Council of Ministers to direct the execution of the state budget constitutes managerial activity in connection with the implementation of the state budget adopted by law for the respective year and may not exceed what is provided both in the annual budget law and in the Public Finance Act. The legal form of the budget constitutes the legal basis for the executive authority to collect revenues and incur expenditures within the limits established by the budget law, while also allowing constitutional control over its content.

In the present case, the applicable budget legislation does not contain provisions that could serve as a legal basis for the adoption of the contested parliamentary act. According to the established practice of the Constitutional Court, the existence of primary legislation that clearly delineates the limits of competence of the executive authorities ensures that executive-dispositive activity does not degenerate into arbitrariness (Decision No. 4/2019 on Constitutional Case No. 15/2018). The prohibition of arbitrariness constitutes an essential substantive legal component of the rule of law (Decision No. 1/2005 on Constitutional Case No. 8/2004).

Instead of having the parameters of the budget amended on the proposal of the Council of Ministers and subsequently voted on and adopted by the National Assembly, the legislative authority circumvents the constitutionally prescribed procedure, which, on an independent basis, constitutes a violation of the principle of the rule of law.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Constitutional Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly), the Constitutional Court declares unconstitutional the Decision on taking measures in connection with the existence of liquidity problems and the inability of the "Electricity System Security Fund" to perform its statutory obligations, adopted by the National Assembly on 21 March 2024.

The decision is signed with a dissenting opinion by one judge.

Decision No. 3 of 23 April 2025 on Constitutional Case No. 18/2023

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the President of the Republic of Bulgaria. The subject matter of the case concerns the constitutionality of Article 2, paragraph 4, in the part "and for agro-photovoltaics - under conditions and according to a procedure established by an ordinance of the Minister of Agriculture and the Minister of Regional Development and Public Works" (an exception to the prohibition on construction on agricultural lands), Article 17a, paragraph 3, in the part "for facilities for the generation of energy from renewable sources",

Article 23, paragraph 3, and Article 24, paragraph 7, in the part "or the construction of a facility for the generation of energy from renewable sources" of the Agricultural Land Protection Act (ALPA).

The request cites as arguments for unconstitutionality the alleged violations of Article 15 (protection and reproduction of the environment, preservation of biodiversity, and the rational utilization of natural resources) and Article 21, paragraphs 1 (the land shall be an essential national resource […]); and 2 ([…] any change of the designated use of agricultural land shall be permissible as an exception, provided the necessity has been proved, and under terms and according to a procedure established by law) of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

Following the issuance of the ruling admitting the President's request for consideration on the merits, the 49th National Assembly, in a session held on 7 December 2023, adopted a Law Amending the Tax and Social Security Procedure Code (LATSSPC), whereby §7, item 2 of the Transitional and Final Provisions (TFP) of this law amended Article 23, paragraph 3 ALPA, replacing the word "fifth" with "seventh." Following this amendment, Article 23, paragraph 3 ALPA acquired a new content and meaning, thereby introducing a new subject matter into the case, which was neither requested by the petitioner nor referred to the Constitutional Court.

During the phase of consideration of the case on the merits, at the session held on 8 February 2024, the 49th National Assembly adopted a Law Amending and Supplementing the Energy Act (LASEA) (promulgated in State Gazette Issue No. 16 of 2024), whereby §7, item 1 of the TFP of LASEA deleted the words "or the construction of a facility for the generation of energy from renewable sources" in Article 24, paragraph 7 ALPA. The Constitutional Court holds that, according to its well-established case law, once the challenged statutory provision is no longer part of the legal order, the Court cannot consider a request for the establishment of its unconstitutionality due to the fact that the subject matter of the request has ceased to exist.

The amendment to Article 2, paragraph 4 ALPA expands the scope of the exception introduced by the legislator to the prohibition of construction on agricultural land. It provides that, without changing the designated purpose of agricultural land, construction is also permitted for the category of "agro-photovoltaics," under conditions and according to a procedure established by an ordinance. Only the regulation by law of the essential elements of social relations related to the protection of agricultural land fulfills the constitutional requirement for its use solely for agricultural purposes and prevents circumvention of the constitutional mandate that any change may only be allowed exceptionally, upon proven need, and under conditions and procedures provided by law. It is impermissible for fundamental legal provisions to be established for the first time through a secondary legislation in order to fill gaps in the law. It is even less permissible for long-standing social relations to be regulated solely at a secondary regulatory level, without the possibility of invoking the law due to the absence of legal regulation.

The prohibition on construction on agricultural land without changing its designated purpose aims to prevent potential harmful impacts that could lead to its destruction or make it impossible to use in accordance with its purpose as defined in the Constitution. The definition of "agro-photovoltaics" introduced in the Additional Provisions of the law, according to which

they “allow the peaceful and unobstructed use of agricultural land,” cannot, in itself, be considered a sufficient basis for applying the exception to the general prohibition on construction, in compliance with Articles 15 and 21 of the Constitution. It is necessary to establish a clear, precise, and sufficiently determinable criterion that justifies the need for the envisaged exception and ensures its strict interpretation and application - something that Article 2, paragraph 4 ALPA, in the part challenged by the petitioner, does not provide. The rule established by the law, that construction on agricultural land may be carried out only after a change of its designated purpose by the competent authorities under Chapter Five of the Agricultural Land Protection Act, loses its character as a general and fundamental rule and becomes subordinated. Although, formally, a general rule and an exception are established, the two rules become equally applicable, creating the possibility of circumventing the procedure prescribed by law without explicitly providing for a change in the land’s designated purpose. Viewed in this context, the provision of Article 2, paragraph 4 ALPA, in the part challenged by the petitioner, creates the possibility of deviating from the application of a general rule through the establishment of an exception.

Article 17a, paragraph 3 ALPA enumerates the cases in which a change of the designated purpose of agricultural land for non-agricultural needs may be carried out without requiring the approval of a site or route for planning. According to the provision, the conduct of the first stage is not necessary when the change of purpose of the agricultural land is provided for in a legally effective general spatial development plan, as well as in cases of the construction of industrial parks under the Industrial Parks Act, facilities for the generation of energy from renewable sources, and the implementation of a concession agreement. The provision of Article 17a, paragraph 3 ALPA challenged by the petitioner, in the part referring to “facilities for the generation of energy from renewable sources,” provides that the simplified procedure also applies to the construction of such facilities.

Excluding the first stage from the proceedings under Chapter Five of the Act (editor's note: the decision of the commissions under Article 17, paragraph 1 ALPA) deprives agricultural land, as a limited natural resource and as national wealth, of the protection that the legislator is required to ensure in accordance with Articles 15 and 21 of the Constitution. The role of the competent commission under Article 17, paragraph 1 ALPA as the body responsible for the protection of agricultural land is eliminated. It is deprived of the authority to assess, for each individual case, whether the need for the change of purpose, taking into account the productive qualities of the land, the objectives of the change, and the requirements of special laws, is justified and demonstrated. It is precisely this assessment that guarantees compliance with the constitutional requirements that such changes be made solely exceptionally and upon proven need.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws […]), the Constitutional Court declares unconstitutional Article 2, paragraph 4, in the part “and for agro-photovoltaics - under conditions and according to a procedure established by an ordinance of the Minister of Agriculture and the Minister of Regional Development and Public Works” and Article 17a, Paragraph 3, in the part “for facilities for the generation of energy from renewable sources” of the Agricultural Land Protection Act. The Court dismisses the request for a

declaration of unconstitutionality of Article 23, paragraph 3, and Article 24, paragraph 7, in the part "or the construction of a facility for the generation of energy from renewable sources" of the Agricultural Land Protection Act (promulgated in State Gazette Issue No. 35 of 1996, last amended and supplemented in Issue No. 41 of 2024) and terminates the proceedings in this part.

The decision is signed with a dissenting opinion regarding the constitutionality of Article 2, paragraph 4, and Article 17a, paragraph 3 ALPA by two Constitutional Court judges.

Decision No. 4 of 30 April 2025 on Constitutional Case No. 29/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by a judicial panel of the Plovdiv District Court. The subject matter of the case is the constitutionality of Article 189h of the Road Traffic Act (promulgated in State Gazette Issue No. 20 of 5 March 1999, last amended in State Gazette Issue No. 41 of 10 May 2024), in the part providing for the inapplicability of Article 28 of the Administrative Offences and Penalties Act, on the grounds of alleged inconsistency with Article 31, paragraph 4 and Article 56 of the Constitution. Article 189h of the Road Traffic Act also contains a prohibition on concluding a settlement between the sanctioning authority and the offender (Article 58d of the Administrative Offences and Penalties Act), which is not part of the subject matter of the request.

Summary of the Court's Reasoning

The provision of Article 189h of the Road Traffic Act, in its challenged part, establishes a prohibition on the application of Article 28 of the Administrative Offences and Penalties Act with regard to administrative offences established under the Road Traffic Act. Article 28 of the Administrative Offences and Penalties Act regulates the procedure for replacing an administrative penalty with a warning in cases of minor offences.

In this respect, the concept of a minor case enables the competent authority to exercise discretion by taking into account the particular circumstances of the offence and the characteristics of the offender, thereby preventing administrative penal enforcement from being applied in a manner that would be legally unjustified in light of the objectives of specific and general deterrence, or disproportionate due to excessive interference with the offender's legal sphere. If the legislature does not expressly provide for privileged minor-offence categories and, at the same time, in a generalized manner prohibits the application of Article 28 of the Administrative Offences and Penalties Act - which allows the replacement of an administrative penalty with a warning - and if there is also no possibility of imposing an alternative penalty, the legal mechanisms available to the competent authority for the proper individualisation of administrative liability are impermissibly curtailed. It must further be noted that the sanctions prescribed by the Road Traffic Act are predominantly fixed in absolute amounts, without statutory minimum and maximum thresholds. In such cases, neither the sanctioning authority nor the court is afforded discretion to tailor the penalty to the circumstances of the case; both are bound to impose the penalty in the exact amount prescribed by law. As a result, the possibility of calibrating administrative liability in accordance with the specific features of the

offence is significantly restricted, notwithstanding that such calibration constitutes the very essence of the principle of individualisation of liability, which administrative authorities and courts are required to uphold. Accordingly, by introducing a blanket prohibition in the challenged Article 189h of the Road Traffic Act, depriving both the administrative sanctioning authority and the courts of the power to substitute a penalty with a warning, the legislature has exceeded the constitutionally established limits of its competence. In breach of the principle of separation of powers enshrined in Article 8 of the Constitution, the legislature effects an impermissible encroachment upon the powers of other authorities by introducing a blanket restriction on lawenforcement bodies in the exercise of their functions within administrative-penal proceedings. Through the contested provision of Article 189h of the Road Traffic Act, the legislature effectively predetermines that every offender under the Road Traffic Act is, by presumption, deemed to have committed a non-minor offence, irrespective of the specific circumstances of its commission, the gravity of the unlawful conduct, the form of culpability, the motives and underlying reasons for the commission of the offence, the characteristics of the offender's personality, and all other factual and legal considerations relevant to the adjudication of the case - matters on which the judicial panel is required to form its independent inner conviction. As a result, the legislature, in practical terms, obstructs access of sanctioned persons to a court vested with full jurisdiction to review both the lawfulness and the fairness of the penalty imposed and to carry out its proper individualisation. The restriction imposed by Article 189h of the Road Traffic Act on both the administrative sanctioning authority and the courts, in terms of their ability to determine a penal response proportionate to the circumstances of the offence and the personality of the offender, renders impossible the effective exercise of the right to a fair trial. According to established constitutional jurisprudence, such a restriction infringes the right to defence within the meaning of Article 56 in conjunction with Article 122, paragraph 2 of the Constitution. The proper individualisation of administrative penal liability requires observance of the principles of justice and humanity. The imposition of an administrative penalty is not, and must not become, an end in itself for the State; rather, it must, above all, correspond to the gravity of the specific administrative offence committed. The possibility provided for in the Administrative Offences and Penalties Act of exempting a person from administrative penal liability constitutes a necessary, constitutionally compliant and equitable legal mechanism in cases where even the least severe penalty prescribed by law would be disproportionate to the low degree of social harm posed by the offence and the offender. This applies where, in view of the absence or insignificance of harmful consequences, or in light of other mitigating circumstances, the offence displays a lower degree of social harm than ordinary cases of the same violation. The prohibition on the application of Article 28 of the Administrative Offences and Penalties Act to all offences under the Road Traffic Act compels lawenforcement authorities to impose penalties which, by their nature and amount, are disproportionate to the specific offence committed, thereby allowing State coercion to encroach upon the offender's legal sphere to an extent exceeding what is strictly necessary for the legitimate purposes of punishment, which is impermissible. Where the principle of correspondence between the offence and the penalty has been compromised by the legislature in structuring the differentiation of liability - as effectively occurs through the blanket prohibition laid down in Article 189h of the Road Traffic Act - even a penalty that is formally lawful when imposed by a court would lack substantive justice. Such a result is constitutionally inadmissible, as it infringes the principle of justice in its essence as a material component of the rule of law (Article 4, paragraph 1 of the Constitution), which requires that any interference with the rights of the offender be proportionate.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court declares unconstitutional the provision of Article 189h of the Road Traffic Act, in the part reading "28 and," on the grounds that it is inconsistent with the right to defence (Articles 56 and 122, paragraph 1 of the Constitution), the principle of independence of the judiciary (Article 117, paragraph 2 of the Constitution), the principle of separation of powers (Article 8 of the Constitution), and the principle of the rule of law (Article 4, paragraph 1 of the Constitution).

Decision No. 5 of 8 May 2025 on Constitutional Case No. 24/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Eighth Panel of the Administrative Court - Pazardzhik for the establishment of the unconstitutionality of the provision of §1, item 14 of the Supplementary Provisions of the Election Code, in the part "with the exception of those under Article 438, paragraph 1, item 7". The referring court substantiated that the contested statutory regulation constitutes applicable law in the administrative case pending before it - administrative case №402/2024 of the Administrative Court - Pazardzhik, instituted upon complaints lodged by candidates for municipal councillors against Decision №313-MI/30.10.2023 of the Municipal Election Commission (MEC) - Pazardzhik, as amended by Decision №367-MI/04.11.2023, whereby the distribution of the declared preferences (preferential votes) for the individual candidates in the candidate lists of parties, coalitions and local coalitions that obtained mandates in the Municipal Council - Pazardzhik, as well as the ranking of the candidates, was announced. The referring court maintains that the contested statutory provision contravenes the principles of the rule of law, equality of citizens before the law, and universal, equal and direct suffrage, proclaimed respectively in Article 4, Article 6, paragraph 2, and Article 10 of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

With regard to municipal council elections, the significance of the option "I do not support anyone" is embodied in the contested provision of §1, item 14 of the Supplementary Provisions of the Election Code, according to which such votes do not participate in the formation of the municipal electoral quota. In this manner, the law takes into account the negative attitude of voters towards political parties and their representatives, which constitutes a constitutionally permissible (albeit not mandatory) manifestation of the principle of political pluralism (Article 11, paragraph 1 of the Constitution). The possibility to vote in a manner demonstrating disagreement with and rejection of the values and views upheld by political parties and their representatives falls within the constitutional framework guaranteeing the freedom to form and express the political will of citizens.

At the same time, encouraging a greater number of citizens to participate in elections by enabling them to objectify their negative vote in a form expressly provided for and recognized by the legislature as valid further contributes to legitimizing elections as a fundamental

instrument of representative democracy and as an act of direct democratic formation of the will of the people as the bearer of supreme sovereignty.

The possibility provided for voting with a ballot "I do not support anyone" does not place citizens who have chosen this option in a less favourable position compared to those who have voted for a specific list or candidate, insofar as both groups enjoy an equal opportunity to determine the manner in which to exercise their right to vote. However, it is not possible for "I do not support anyone" votes to be taken into account in the same manner as the other valid votes, since by their very nature they preclude such treatment, constituting not votes "in favour of" but votes "against". Counting them to the benefit of a particular list or candidate would be entirely inconsistent with the freely expressed and legally relevant will of those voters. Such votes constitute an indicator of the negative electoral will of citizens and, as such, represent a form of public oversight over political actors; however, they cannot be transformed into political power in favour of a particular candidate, as the will of the respective voters expressly excludes precisely that outcome.

The Court further emphasizes that upholding the request by declaring unconstitutional the provision of §1, item 14 of the Supplementary Provisions of the Election Code, in the part "with the exception of those under Article 438, paragraph 1, item 7", would produce a result compromising the representativeness of the municipal council as an expression of popular sovereignty.

In accordance with the clarified legislative intent underlying the contested statutory regulation, the introduction of the possibility to vote "I do not support anyone" is not intended to increase the threshold for entry into the representative body; in this sense, taking such votes into account in municipal council elections would be incompatible not only with the purpose and rationale of the law, but also with the need to ensure, to the greatest possible extent, the representativeness of the municipal council as reflective of the will of the electorate.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Constitutional Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly), the Constitutional Court rejects the request of the Eighth Panel of the Administrative Court - Pazardzhik for the establishment of the unconstitutionality of the provision of §1, item 14 of the Supplementary Provisions of the Election Code, in the part "with the exception of those under Article 438, paragraph 1, item 7".

The decision is adopted with a dissenting opinion by two judges.

Decision No. 6 of 5 June 2025 on Constitutional Case No. 28/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Supreme Bar Council for the establishment of the unconstitutionality of Article 120, paragraph 2 of the Social Insurance Code (SIC). In its wording in force as of 1 August 2023, the contested provision stipulates that, in administrative

appeal proceedings, the appellant shall not be entitled to reimbursement of the remuneration paid for legal representation by an attorney.

According to the referring body, Article 120, paragraph 2 of the SIC is contrary to Article 4, paragraph 1 (the principle of the rule of law) of the Constitution, as it constitutes an "unjust regulation which is also internally inconsistent", in view of its conflict with Article 7 (state liability for damages) of the Constitution, insofar as it "permits the State not to be liable for damages caused by unlawful acts or actions of its authorities and officials". Arguments are also advanced that the provision is inconsistent with Article 56 (right to defence) of the Constitution, "as it hinders and discourages persons whose rights or lawful interests have been adversely affected from seeking legal assistance".

Summary of the Court's Reasoning

The right to defence under Article 56 of the Constitution requires that not only access to a court - which, as a rule, must always be ensured - should not be obstructed, but also that effective legal protection of the persons concerned be guaranteed already within the framework of the administrative proceedings, particularly where such proceedings are mandatory and the failure to pursue them precludes judicial review.

By virtue of the adopted legislative amendment, an excessive burden of self-organization of their defence is imposed on the persons concerned, which may discourage them from exercising a constitutional right of their own.

For the foregoing reasons, Article 120, paragraph 2 of the Social Insurance Code is contrary to Article 56 of the Constitution.

The liability of the State for damages under Article 7 of the Constitution cannot be excluded by statute, as Article 7 does not permit exceptions to such liability. The principle of due compensation does not allow limitations either with respect to the categories of persons towards whom the State is liable for damages, or with respect to the legal facts capable of giving rise to harmful consequences for legal subjects.

Constitutional protection against damages resulting from unlawful acts, including acts that have been annulled as unlawful after their compulsory enforcement, is guaranteed by Article 7 of the Constitution (Decision №2/2000 on Constitutional Case №2/2000). It is precisely the liability of the State for damages caused by acts or actions of its authorities and officials declared unlawful that constitutes a key component of legal certainty and a guarantee of the rule of law in the exercise of powers by state authorities and officials.

Through the amendments to Article 120, paragraph 2 of the Social Insurance Code, the liability of the State for damages arising from unlawful acts and actions of the social insurance authority, in so far as they relate to the remuneration for engaging legal representation in the administrative appeal proceedings under Article 117 of the Social Insurance Code, is excluded. This amounts to a constitutionally impermissible restriction of the subjective right deriving from the constitutional principle enshrined in Article 7.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Constitutional Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws),

the Constitutional Court declares unconstitutional the provision of Article 120, paragraph 2 of the Social Insurance Code.

Decision No. 7 of 12 June 2025 on Constitutional Case No. 26/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Twenty-Third Panel of the Sofia District Court for the establishment of the unconstitutionality of Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code, pursuant to which a person who operates a motor vehicle during the period of serving a coercive administrative measure consisting in the temporary withdrawal of a driving licence shall be punished by imprisonment of up to three years and a fine ranging from 200 to 1,000 leva.

According to the referring court, the contested provision is contrary to Article 4, paragraph 1 (the principle of the rule of law), Article 5, paragraph 3 (no one shall be convicted for an act or omission which was not declared by law to constitute a criminal offence at the time of its commission), and Article 6, paragraph 2 (equality before the law) of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

The classification of a given act as a criminal offence and the determination of the punishment for its commission constitute an expression of the State's criminal policy, the formulation of which falls within the exclusive competence of the National Assembly. In its case-law, the Constitutional Court has emphasized that "[d]ecisions to criminalize or decriminalize certain acts are, by their very nature, political, as they presuppose a choice between competing interests, values and conceptions" (Decision №13/2022 on Constitutional Case №8/2022; Decision №14/2000 on Constitutional Case №12/2000; most recently Decision №4/2025 on Constitutional case №29/2024). At the same time, the Court has found it justified "to assume that, when proceeding to criminalize specific acts, the legislature bases its law-making activity on an analysis and assessment of criminological reality - the state, structure and dynamics of crime […] and the effectiveness of the expected general and special prevention" (Decision №13/2022 on Constitutional Case №8/2022).

That presumption is rebutted in the legislative adoption of Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code. Had the legislature undertaken even a cursory review of the law in force at the time of the provision's enactment, it would have established that, within the body of positive law since the adoption of the Road Traffic Act, Article 177, paragraph 1, item 2 thereof has classified as an administrative offence the operation of a motor vehicle after the driver's licence has been temporarily withdrawn pursuant to Article 171, item 4 of the same Act, and, since 2002, also pursuant to Article 171, item 1, for which offence an administrative penalty of a fine ranging from 100 to 300 leva is imposed.

As a result, at the time of the enactment of Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code, the positive law concurrently provided for both an administrative offence and a criminal offence sharing identical constituent elements - namely, the operation of a motor vehicle during the period of enforcement of the coercive administrative measure "temporary withdrawal of a driving licence".

By enacting Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code, the legislature defined as a criminal offence conduct that had already been established by it as an administrative offence with identical constituent elements, without specifying under which circumstances the conduct is to be treated as a crime and under which as an administrative violation. In its case-law, the Court has held that "the principle of legality requires criminal law provisions to be sufficiently clear, foreseeable and accessible so as to enable legal subjects, if necessary, to ascertain for which acts and omissions criminal liability is prescribed. This requirement will be satisfied whenever citizens can derive from the content of the criminal norm what is prohibited to them, as well as what punishment will be imposed if they breach the law" (Decision №13/2022 on Constitutional Case №8/2022). In the present case, the Constitutional Court cannot consider as fulfilled even the requirement that "[a]t least the fundamental idea of the legislature and the essence of its will must be expressed clearly and definitively, so that the law-applying authorities may, through interpretation and application, ensure the accurate enforcement of the law" (Decision №1/2005 on Constitutional Case №8/2004), because even by way of interpretation the competent authorities are unable to ascertain not only the fundamental legislative idea and intent, but also, in each specific case, which type of liability - criminal or administrative - is to be engaged.

The identity between the constituent elements of the criminal offence under Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code and those of the administrative offence under Article 177, paragraph 1, item 2 in conjunction with Article 171, items 1 and 4 of the Road Traffic Act does not allow for a differentiation between the two by reference to the principle of the priority of criminal over administrative-penal liability, as established in Article 33, paragraph 2 of the Administrative Offences and Penalties Act (AOPA). The concurrence of the elements of the criminal and administrative offences, taken together with Article 33, paragraph 2 of AOPA, would imply that, by enacting Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code, the legislature tacitly repealed the administrative offence under Article 177, paragraph 1, item 2 in conjunction with Article 171, items 1 and 4 of the Road Traffic Act. In the present case, having regard to the conduct of the legislature at and subsequent to the adoption of Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code - specifically, the amendments and supplements introduced into Articles 171 and 177 of the Road Traffic Act - there are no grounds to presume a tacit repeal of the existing administrative offence and of the administrative penalty prescribed for it.

The identity between the constituent elements of the criminal offence and those of the administrative offence likewise precludes their differentiation on the basis of the degree of social danger, since that degree is also identical. The conduct at issue is a formally constituted offence - namely, the operation of a motor vehicle during the period of enforcement of the coercive administrative measure "temporary withdrawal of a driving licence" - and thus no specific harmful result or other socially dangerous consequence is required that might serve to distinguish the degree of social danger of the two acts. The only differences between the two offences lie in the type and severity of the sanction and in the procedural framework for the imposition of the respective penalties; however, these do not constitute objective criteria capable of distinguishing a criminal offence from an administrative violation.

The absence of a statutorily established objective criterion enabling not only citizens but also law-enforcement authorities to determine unequivocally when the conduct fulfils the elements of the criminal offence under Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code and when it constitutes an administrative offence under Article 177, paragraph 1, item 2 in

conjunction with Article 171, items 1 and 4 of the Road Traffic Act renders the contested provision unclear to such an extent that even through interpretation by the competent authorities it is impossible to ascertain with certainty when the conduct will entail the imposition of an administrative fine ranging from 100 to 300 leva and when it will give rise to criminal liability punishable by imprisonment of up to three years and a fine ranging from 200 to 1,000 leva under Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code.

Apart from the absence of an objective criterion on the basis of which to distinguish the elements of the criminal offence from those of the administrative violation, the legislature also failed to take into account the fact that, pursuant to Article 172, paragraph 6 of the Road Traffic Act, coercive administrative measures are subject to preliminary enforcement. Defining the constituent elements of the offence in this manner - on the basis of a temporary and, above all, legally unstable withdrawal of a driving licence (in view of the preliminary enforcement and the appealability of the coercive administrative measure), without any further specification as to the type of violation for which the measure was imposed or as to its duration - does not comply with the requirement of stability and legal certainty of the legal relationships forming the subject matter of the criminal provision introducing the respective offence. This renders the provision incompatible with the principle of legality (Decision №5/2014 on Constitutional Case №2/2014).

The absence of a statutorily established objective criterion places the State's punitive power in dependence on the discretion of the authority that has established the violation and on its subjective assessment thereof. The determination of the type of liability cannot be the result of the subjective appraisal of a law-enforcement authority, as this creates a precondition for arbitrariness. As consistently held in the Court's case-law, arbitrariness "constitutes a breach of an objective criterion serving as a measure of justice. The prohibition of arbitrariness is an essential substantive component of the concept of the rule of law and is applicable to every statute" (Decision №1/2005 on Constitutional Case №8/2004).

The substantial disparity in the type and severity of the sanctions prescribed for the criminal offence under Article 343c, paragraph 1 of the Criminal Code - imprisonment of up to three years and a fine ranging from 200 to 1,000 leva - and for the administrative offence under Article 177, paragraph 1, item 2 in conjunction with Article 171, items 1 and 4 of the Road Traffic Act - a fine ranging from 100 to 300 leva - given the identity of the constituent elements of the two acts and the absence of an objective criterion delineating their respective scope of application, results in unequal treatment of citizens by the legislature in situations that are identical. The legislature's failure to comply with the constitutional requirement of equality of citizens before the law, enshrined in Article 6, paragraph 2 of the Constitution, is likewise contrary to the substantive element of the rule of law - namely, justice.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Constitutional Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court declares the provision of Article 343c, paragraph 3 of the Criminal Code unconstitutional.

Decision No. 8 of 17 July 2025 on Constitutional Case No. 15/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was instituted upon a request by the General Assembly of the Criminal Chamber of the Supreme Court of Cassation for the establishment of the unconstitutionality of Article 280, paragraph 5 and Article 343, paragraph 5 - in their entirety; of Article 281, paragraph 4 in the part "or a fine in the amount of the market value of the vehicle in leva, if it is not the perpetrator's property"; and of Article 343b, paragraph 5 in the part "and, when the perpetrator is not the owner - to award its equivalent value" - all from the Criminal Code (CC) of the Republic of Bulgaria. In view of the similarity of the subject matter, the proceedings were joined for joint adjudication with the request submitted by the 2nd Criminal Panel of the Regional Court - Svilengrad for a declaration of unconstitutionality of Article 343b, paragraph 5 of the Criminal Code. Regarding Article 280, paragraph 5 and Article 281, paragraph 4 of the Criminal Code, the petitioner asserts that they violate Article 5, paragraph 3 of the Constitution (No one shall be convicted for an act or omission which was not declared by law to constitute a criminal offence at the time of its commission) due to inconsistency with the penalty "fine" under the Criminal Code and the impossibility of its individualization with regard to the public danger of the act and the offender. It points out that the penalty "fine" within the meaning of the Criminal Code and that provided for in the special hypothesis, the subject of the contested provisions, are imposed jointly, which results in the impermissible imposition of the same penalty (fine) twice, but with different content, for the same crime. Concerning Article 343, paragraph 5 of the Criminal Code, it is argued that it contradicts the general part of the Criminal Code. Regarding Article 343b, paragraph 5 of the Criminal Code, arguments for unconstitutionality analogous to those set out with respect to Article 280, paragraph 5 and Article 281, paragraph 4 of the Criminal Code are presented.

Summary of the Court's Reasoning

Regarding Article 280, paragraph 5 and Article 281, paragraph 4 of the Criminal Code

Article 280, paragraph 5 provides that in the cases under paragraph 2, item 5 (organized by a group or organization, or committed on order and/or in execution of a decision of an organized criminal group, the crossing of the state border by individuals or groups of people without the permission of the competent authorities, or even with permission but not through the designated points), the vehicle shall be confiscated in favor of the state if it is the property of the perpetrator, or a fine equal to the market value of the vehicle in leva shall be imposed if it is not the perpetrator's property. Article 281, paragraph 4 provides that in the cases under paragraph 2, item 1 (illegal assistance to a foreigner to reside or transit in the country in violation of the law, carried out through the use of a motor vehicle, aircraft, or other means of transport), the vehicle shall be confiscated in favor of the state if it is the property of the perpetrator, or a fine equal to the market value of the vehicle in leva shall be imposed if it is not the perpetrator's property.

The Constitutional Court finds that the "fines" provided for in Article 280, paragraph 5 and Article 281, paragraph 4 of the Criminal Code do not correspond to the legal nature of the penalty "fine," because they do not allow for judicial individualization according to the severity of the offense, the personal circumstances, or the financial situation of the perpetrator. Instead,

their amount depends solely on the market value of the vehicle, which leads to arbitrary and disproportionate sanctions and violates the principles of fairness and predictability in criminal law. The Court emphasizes that these provisions, in practice, allow the imposition of two penalties of the same type for the same offense, which is incompatible with the fundamental principles of criminal law. Furthermore, it is established that the provisions violate the principle of legality of crimes and penalties under Article 5, paragraph 3 of the Constitution, as well as the principle of the rule of law and legal certainty under Article 4, paragraph 1 of the Constitution, because they introduce an unclear, internally inconsistent, and incoherent legal regulation. Additionally, Article 280, paragraph 5 of the Criminal Code is declared unconstitutional because it refers to a criminal offense that does not involve the use of a vehicle, making the provision inapplicable and in conflict with the principle of legality and the requirement that criminal norms be clear and precise. On these grounds, the Constitutional Court declares Article 280, paragraph 5 of the Criminal Code unconstitutional in its entirety, and Article 281, paragraph 4 of the Criminal Code unconstitutional in the part concerning the imposition of a fine equal to the market value of the vehicle.

Regarding Article 343, paragraph 5 and Article 343b, paragraph 5 of the Criminal Code

Article 343, paragraph 5 of the Criminal Code provides that when the act (under Article 342, a violation of traffic rules while operating a mobile railway unit, aircraft, motor vehicle, vessel, combat or special machine, where the perpetrator causes bodily injury or death to another person) is committed while intoxicated or under the influence of narcotic substances or their analogues, or when the person, without medical justification, refuses to be tested for alcohol and/or narcotic substances or their analogues, or if the act results in bodily injury or death to more than one person, or if the perpetrator flees the scene, or operates the vehicle without the required legal qualification where such is mandated by law, or if the act involves exceeding the permitted speed in a populated area by more than 50 km/h, or if the act is committed by passing a red traffic signal or on a pedestrian crossing (pursuant to Articles 343, paragraphs 3 and 4, to which the contested paragraph 5 refers), the court shall confiscate in favor of the state the aircraft, motor vehicle, vessel, or special machine used to commit the offense if it is the property of the perpetrator, and, if the perpetrator is not the owner, the court shall award its equivalent value.

The Constitutional Court considers that the provisions of Article 343, paragraph 5, and Article 343b, paragraph 5 of the Criminal Code, which provide for the confiscation of the motor vehicle used to commit the offense or, alternatively, the awarding of its equivalent value, pursue a legitimate aim - namely, the protection of life, health, and the safety of citizens in road traffic -and reflect an intensified penal policy against particularly socially dangerous conduct, such as operating a motor vehicle under the influence of alcohol or narcotic substances. The Court emphasizes that the legislator enjoys broad discretion in determining criminal policy, provided that it is exercised within the constitutional principles of the rule of law, legal certainty, and the statutory definition of crimes and penalties. After a detailed analysis of the practice of the Constitutional Court, the European Court of Human Rights, and the Court of Justice of the European Union, it is concluded that the principle of legality is observed, as the norms are sufficiently clear and foreseeable, allowing citizens to understand which conduct is prohibited and the consequences of its violation, while the need for judicial interpretation is not incompatible with the Constitution, provided that such interpretation is reasonably predictable. The Constitutional Court notes that, although Article 343, paragraph 5 of the Criminal Code

contains a minor technical imprecision through the use of the term "used to commit the offense" in the context of negligent acts, this shortcoming does not reach the level of unconstitutionality and represents a weakness that can be remedied through judicial interpretation and, if necessary, legislative correction. The Court further observes that even if there are certain inconsistencies with provisions from the general part of the Criminal Code, they are neither of such nature nor magnitude as to affect constitutional values or justify a declaration of unconstitutionality. Additionally, the provision for awarding the monetary equivalent of a motor vehicle when it is not the perpetrator's property safeguards the principle of equality before the law by preventing differential treatment of individuals who commit the same offense based on ownership of the vehicle. On the basis of these considerations, the Constitutional Court concludes that the provisions of Article 343, paragraph 5, and Article 343b, paragraph 5 of the Criminal Code do not contravene the Constitution and are constitutionally permissible.

Grounds for the Ruling and Disposition

On the basis of Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (the competence to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court declares unconstitutional the provisions of Article 280, paragraph 5, in their entirety, and of Article 281, paragraph 4, in the part stating "or a fine in the amount of the market value of the vehicle in leva, if it is not the perpetrator's property," of the Criminal Code, and rejects the request in its remaining part.

The decision is signed with a dissenting opinion by five judges concerning the part of the request that was rejected.

Decision No. 9 of 24 July 2025 on Constitutional Case No. 38/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The Constitutional Court was seized with a request by 55 Members of Parliament of the 51st National Assembly, registered as Constitutional Case No. 38/2024; a request by 53 Members of Parliament of the 51st National Assembly, registered as Constitutional Case No. 39/2024; and a request by the President of the Republic of Bulgaria, registered as Constitutional Case No. 40/2024, for the establishment of the unconstitutionality of Article 64, paragraph 2 (In the event of war, military, or other extraordinary circumstances occurring during the mandate of the National Assembly, the term of its powers shall be extended until such circumstances cease), paragraph 3 (Elections for a new National Assembly shall be held no later than one month before the expiration of the mandate of the sitting National Assembly), and paragraph 4 (Upon taking the oath by newly elected Members of Parliament, the mandate of the previous National Assembly shall terminate); Article 65, paragraph 1, second sentence (A Bulgarian citizen who also holds another citizenship may be elected as a Member of Parliament if they have resided in the country for the last eighteen months); Article 99, paragraph 5 (If no agreement is reached to form a government, the President, following consultations with the parliamentary groups and upon proposal by the candidate for caretaker Prime Minister, shall appoint a caretaker government and schedule new elections within two months. The caretaker Prime Minister shall be appointed from among the Chairperson of the National Assembly, the Governor or Deputy Governor of the Bulgarian National Bank, the

Chairperson or Deputy Chairperson of the Audit Office, or the Ombudsman or their deputy); and the repeal of Article 102, paragraph 3, item 3, as introduced by §§2, 3, 7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution of the Republic of Bulgaria. By the rulings of 19 December 2024, the Constitutional Court admitted the requests for consideration on the merits and joined constitutional cases No. 39/2024 and No. 40/2024 to case No. 38/2024 for joint examination and adjudication. The requests for establishing unconstitutionality were motivated by the applicants with claims of violations of the principles of popular sovereignty, the rule of law, separation of powers, procedural irregularities in the adoption of the contested provisions, and impermissible encroachment upon the competences of the Grand National Assembly.

The Constitutional Court had previously considered requests on the same subject matter and, by Decision No. 13 of 26 July 2024 on Constitutional Case No. 1/2024, dismissed them due to the failure to achieve the required majority under Article 151, paragraph 1 of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

The Court did not reach the majority required under Article 151, paragraph 1 of the Constitution to issue a decision regarding the amendments to Articles 64, paragraphs 2, 3 and 4; Article 65, paragraph 1, second sentence; Article 99, paragraph 5; and Article 102, paragraph 3, item 3, as introduced by §§2, 3, 7, item 1, and §8 of the Law on the Amendments and Supplements to the Constitution.

Judges Borislav Belazelkov, Galina Toneva, and Orlin Kolev consider all three requests inadmissible. They argue that the view according to which a decision, in respect of which the majority required under Article 151(1) of the Constitution (seven judges) has not been attained and which is necessary for its adoption, cannot constitute a source of law or produce legal effect, is untenable. They further submit that, in such circumstances, no will to reject the request has been duly formed and no reasoning has been adopted. According to them, the content of Article 151, paragraph 3 of the Constitution shows that the Constitution does not require an explicit dispositive for declaring the contested law constitutional or for dismissing the request. Under this provision, only a positive decision of the Constitutional Court has constitutive effect and can change the legal reality. Under the Constitution, an explicit dismissive operative part is not required in order to preserve the existing legal order unchanged.

Judges Pavlina Panova, Nadezhda Dzhelepova, Atanas Semov, Krasimir Vlahov, Yanaki Stoilov, Sonya Yankulova, Sasho Penov, and Nevin Feti consider the requests admissible and present reasoning on the merits of the requests.

Regarding the amendments to Article 64, paragraphs 2, 3 and 4 (new), as introduced by §2 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution

According to Judges Pavlina Panova, Atanas Semov, Yanaki Stoilov, Sonya Yankulova, Sasho Penov, and Nevin Feti, the request is well-founded; therefore, the amendments to Article 64, paragraphs 2, 3 and 4 (new), as introduced by §2 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, should be declared unconstitutional as invalid.

Judges Pavlina Panova, Atanas Semov, Yanaki Stoilov, and Sonya Yankulova, taking into account the identical starting position and the identity of the provisions at issue in the

present Constitutional Case and in Constitutional Case No. 1/2024, reaffirm the reasoning set out in Section II.A of Decision No. 13/2024 on Constitutional Case No. 1/2024 concerning the contested provision of §2 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, by which the amendments to Article 64, paragraphs 2, 3 and 4 (new) of the Constitution were introduced.

They emphasize that the termination of the mandate of the National Assembly, as provided for in the contested amendments - occurring upon the taking of the oath by the newly elected Members of Parliament - results in the simultaneous existence of two legislatures, thereby creating the potential for conflict between them due to the differing political representation within each. As the fundamental law, the Constitution should not contain provisions that generate such conflict; rather, it must include provisions that ensure the functioning of a democratic state governed by the rule of law.

In addition to these arguments, Judges Sasho Penov and Nevin Feti advance further considerations. According to Judge Sasho Penov, the amendments and supplements adopted are contrary to the principle of popular sovereignty as the legitimising principle of democratic constitutionalism. Furthermore, the possibility of conflicting interpretations of the newly established regulation, as well as its collision with other provisions of the Constitution, also results in a violation of the principle of the rule of law, repeatedly clarified in the jurisprudence of the Constitutional Court, through which the stability of the democratic legal order is guaranteed. According to Judge Nevin Feti, the amendments to Article 64 of the Constitution under consideration alter the duration of the mandate of the National Assembly by affecting the rules governing its determination and thereby encroach upon the competence of the Grand National Assembly to amend and supplement the Constitution under Article 158, item 3.

According to Judges Nadezhda Dzhelepova, Krasimir Vlahov, and Desislava Atanasova, the request for a declaration of unconstitutionality of the amendments to Article 64, paragraphs 2, 3 and 4 (new), as introduced by §2 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, is unfounded, and the provisions are not unconstitutional. They do not consider it necessary to provide additional reasoning beyond that set out in Constitutional Case No. 1/2024, according to which the amendments - introducing continuity in the functioning of Parliament - are consistent with the principles and spirit of the Constitution and do not engage the competence of the Grand National Assembly under Article 158 of the Constitution as a ground for declaring them unconstitutional, notwithstanding the fact that they were adopted by an ordinary National Assembly.

Regarding the amendment to Article 65, paragraph 1, as introduced by §3 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution

According to Judges Pavlina Panova, Atanas Semov, Yanaki Stoilov, Sonya Yankulova, Sasho Penov, and Nevin Feti, the requests are well-founded; therefore, the amendment to Article 65, paragraph 1, as introduced by §3 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, should be declared unconstitutional as invalid.

Judges Pavlina Panova, Atanas Semov, Yanaki Stoilov, Sonya Yankulova, and Sasho Penov, taking into account the identity of the provisions at issue in the present Constitutional Case and in Constitutional Case No. 1/2024, reaffirm the reasoning set out in Section III.A of Decision No. 13/2024 on Constitutional Case No. 1/2024 concerning the contested provision

of §3 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, by which the supplement to Article 65, paragraph 1, second sentence of the Constitution was introduced.

In addition to these arguments, Judge Nevin Feti advances further considerations, taking the view that the supplement to Article 65, paragraph 1 of the Constitution, introduced by §3 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, affects state unity as proclaimed in the Preamble, the principle of popular sovereignty enshrined in Article 1, paragraph 2 of the Constitution, and alters the conditions for eligibility of Members of Parliament, thereby impacting the system of state institutions established by the Grand National Assembly.

According to Judges Nadezhda Dzhelepova, Krasimir Vlahov, and Desislava Atanasova, the requests are unfounded, since the amendment to Article 65, paragraph 1, second sentence of the Constitution, as introduced by §3 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, is not unconstitutional on the ground that it was adopted by an ordinary National Assembly pursuant to Article 155 of the Constitution. They maintain the position expressed in the examination of Constitutional Case No. 1/2024, according to which the amendments to Article 65, paragraph 1, second sentence of the Constitution do not engage the competence of the Grand National Assembly under Article 158 of the Constitution. In their view, the conclusion as to the constitutionality of the amendment must be based solely on that assessment and must not reflect the Constitutional Court panel's views regarding the usefulness or expediency of the newly introduced regulation, as such considerations fall exclusively within the competence of the national representative body.

Regarding the amendments to Article 99, paragraph 5, and Article 102, paragraph 3, item 3, as introduced by §7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution

Judges Pavlina Panova, Atanas Semov, Yanaki Stoilov, and Sonya Yankulova, taking into account the identity of the provisions at issue in the present Constitutional Case and in Constitutional Case No. 1/2024, reaffirm the reasoning set out in Section V.A of Decision No. 13/2024 on Constitutional Case No. 1/2024 concerning the contested provisions of §7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, by which the amendments to Article 99, paragraph 5, and Article 102, paragraph 3, item 3 of the Constitution were introduced.

They emphasize that, in the proceedings in Constitutional Case No. 1/2024, they applied an equally high standard to all amendments, including both those concerning the bodies of the judiciary and those concerning the role of the presidential institution in a parliamentary crisis. This standard, also reflected in the Court's interpretative case-law regarding the form of government, was likewise followed in the proceedings in Constitutional Case No. 38/2024 when ruling on the contested §7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution.

In their view, the application of the amended constitutional provisions governing the formation of a caretaker government only confirms the soundness of the arguments set out in their opinion in Decision No. 13/2024 on this issue.

In addition to these arguments, Judges Sasho Penov and Nevin Feti advance further considerations.

According to Judge Sasho Penov, following the appointment of a caretaker government, a matter of fundamental importance concerns its responsibility within the framework of the horizontal separation of powers. The legal framework established by the amendments to Article 99, paragraph 5, and the repeal of Article 102, paragraph 3, item 3, does not provide a clear answer to this issue. This renders the regulation ineffective and incapable of governing essential aspects of the political and legal order, as well as the organisation and functioning of public authority in circumstances of impaired parliamentary governance resulting from the absence of a parliamentary majority for the formation of a regular parliamentary government. It is therefore contrary to the integrative function of the Constitution to preserve the state as a political unity and to maintain its capacity for political action.

According to Judge Nevin Feti, the amendments to Article 99, paragraph 5, and Article 102, paragraph 3, item 3 of the Constitution, introduced by §7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, deprive the President of a substantial part of the powers conferred upon him by the will of the Grand National Assembly, in which agreement was reached that the Head of State should appoint a caretaker government without being restricted in the exercise of his discretion as to its composition.

According to Judges Nadezhda Dzhelepova, Krasimir Vlahov, and Desislava Atanasova, the requests for a declaration of unconstitutionality of Article 99, paragraph 5, second sentence, and Article 102, paragraph 3, item 3 of the Constitution, as introduced by §7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution, are unfounded, and the contested provisions are not unconstitutional, as they do not engage the competence of the Grand National Assembly under Article 158, item 3 of the Constitution. They maintain that, from the perspective of the functions and powers of the caretaker government, considered within the overall context of the constitutional framework, the new wording of Article 99, paragraph 5 of the Constitution does not alter the balance of powers among the principal state authorities and, in that sense, does not change the form of government.

Grounds for the Ruling and Disposition

On the basis of Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (which empowers the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws) in conjunction with Article 153 of the Constitution (the National Assembly may amend and supplement all provisions of the Constitution, except those falling within the competence of the Grand National Assembly), the Constitutional Court rejects the requests submitted by 55 Members of Parliament of the 51st National Assembly, by 53 Members of Parliament of the 51st National Assembly, and by the President of the Republic of Bulgaria for a declaration of unconstitutionality of the amendments to Article 64, paragraphs 2, 3 and 4; Article 65, paragraph 1, second sentence; Article 99, paragraph 5; and Article 102, paragraph 3, item 3, as introduced by §§2, 3, 7, item 1, and §8 of the Law on Amendments and Supplements to the Constitution of the Republic of Bulgaria.

Decision No. 10 of 4 November 2025 on Constitutional Case No. 32/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated on 6 November 2024 upon a request by a three-member panel of the Third Division of the Supreme Administrative Court, First Chamber, seeking a declaration of unconstitutionality of the provisions of Article 55, paragraph 2, items 3b and 3c of the Health Insurance Act. The referring court states in its request that the administrative case pending before it, No. 10774/2023, was instituted upon a complaint lodged by the National Association of Private Hospitals against provisions of National Framework Agreement No. RD-NS-01-2 of 1 September 2023 on medical activities, concluded between the National Health Insurance Fund (NHIF) and the Bulgarian Medical Association (BMA) for the period 2023-2025.

The applicant maintains that the provisions of Article 55, paragraph 2, items 3b and 3c of the Health Insurance Act are contrary to Article 4, paragraph 1, Article 19, paragraphs 1 and 3, and Article 52, paragraphs 1 and 2 of the Constitution of the Republic of Bulgaria.

Summary of the Court's Reasoning

With regard to the provision of Article 55, paragraph 2, item 3b of the Health Insurance Act, the Court finds that the stated objective of the contested statutory provision - namely, to ensure that hospital healthcare establishments are adequately staffed with medical specialists by guaranteeing, by law, certain minimum levels of remuneration - is of constitutional rank and is aimed at securing the exercise of fundamental constitutional rights of citizens, such as the right to health and the right to work. The Court further notes that the establishment by law of mandatory minimum remuneration for medical specialists is constitutionally justified also in view of the fact that state control over the activities of all healthcare establishments has been elevated to a constitutional principle (Article 52, paragraph 5 of the Constitution), since such activity is intended to safeguard supreme constitutional values - namely, the life and health of citizens. The Court emphasizes that guaranteeing a mandatory minimum threshold of remuneration for medical specialists binds equally all hospital healthcare establishments receiving funds from the budget of the National Health Insurance Fund under contracts for the purchase of medical services and, in that sense, does not impair their equal treatment.

With regard to the provision of Article 55, paragraph 2, item 3c(a) of the Health Insurance Act: The contested provision stipulates that the National Framework Agreements on medical and dental activities must contain a methodology for financing the provision of medical personnel in healthcare establishments that perform medical activities in settlements located in hard-to-reach and/or remote areas or that are the sole providers of the respective activity within the territory of the municipality. The Court finds that, in view of its content and the objectives pursued by the legislature, the contested statutory regulation is aimed at protecting the internationally recognised and constitutionally guaranteed right to accessible medical care of those citizens who must not be placed in a less favourable position than other citizens due to their territorial connection to a particular area which, for reasons beyond their control and capacity, lacks the necessary healthcare infrastructure.

The Court holds that the freedom of economic initiative of natural and legal persons under Article 19, paragraph 1 of the Constitution is not only objectively incapable of ensuring the

realisation of citizens' right to health, but, within the meaning of the Constitution, cannot relieve the State of its obligation to guarantee that right under conditions of equality among those entitled to it.

The Court finds that the contested provision does not contravene Article 19 of the Constitution, as it does not place the respective category of healthcare establishments in a more favourable position than other healthcare establishments providing medical services within the territory of the country, since the two categories are not in an identical or comparable situation. In substance, the contested statutory provision is aimed at guaranteeing the right to accessible medical care of citizens in regions that objectively lack such access for geographical and infrastructural reasons. Thus, the law not only does not create inequality; on the contrary, it is specifically intended to overcome inequality in access to hospital care among citizens in different regions of the country.

With regard to the provision of Article 55, paragraph 2, item 3c(b) of the Health Insurance Act, the Court finds that the contested statutory regulation, intended to ensure the remuneration of medical specialists in a specific category of hospital healthcare establishments that are of determining importance for the provision of specialised medical care, pursues a legitimate objective of constitutional rank - namely, guaranteeing citizens' right to health, which, within the meaning of the Constitution, constitutes an obligation of the State.

This regulation does not place one category of hospital healthcare establishments in a "more favourable position," as it treats equally all establishments that meet the criteria laid down in the statutory and secondary legislation, irrespective of their form of ownership.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly), the Constitutional Court rejects the request of a three-member panel of the Third Division of the Supreme Administrative Court, First Chamber, for a declaration of unconstitutionality of the provisions of Article 55, paragraph 2, items 3b and 3c of the Health Insurance Act (promulgated in the State Gazette, Issue No. 70 of 1998, last amended and supplemented, State Gazette, Issue No. 64 of 2025).

The decision is adopted with one dissenting opinion and one separate opinion.

Decision No. 11 of 18 November 2025 on Constitutional Case No. 8/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the President of the Republic of Bulgaria for a binding interpretation of the provisions of Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5 of the Constitution, in connection with the following question: In accordance with his constitutional powers, does the Chairperson of the National Assembly have the competence to assess whether the requirements for holding a national referendum are met, by rejecting a proposal submitted by a subject authorised by law?

The need for an interpretation of the Constitution is substantiated by the existence of differing procedural approaches on the part of "the Parliament and its Chairpersons" in response to a proposal by the President to hold a national referendum. In the request, the President sets out his understanding of the constitutional framework, drawing attention to the fact that "the competence of the National Assembly to adopt a decision to hold a national referendum pursuant to Article 84, item 5 of the Constitution is exclusive," and that acts of the Chairperson of Parliament cannot substitute for acts of the Parliament itself.

Summary of the Court's Reasoning

Under the Constitution, the people are the sole source of state power, and that power is exercised either directly by them or through the bodies established by the Constitution. Consequently, no Member of Parliament, and in particular not the Chairperson of the National Assembly, is vested with the authority to exercise power unilaterally or to decide matters which the Constitution has entrusted exclusively to the collective body elected by the voters and exercising power on their behalf. This also applies to Parliament's power under Article 84, item 5 of the Constitution to decide on the holding of a national referendum.

The exclusive power of the National Assembly to adopt a decision to hold a national referendum inherently presupposes its exclusive competence to assess all statutory requirements relating to the admissibility of such a referendum, including the matters that may be resolved by a national referendum, when the National Assembly has been seized by subjects authorised by law. In the Court's view, such an assessment is not merely a procedural matter but one of constitutional competence.

The Court draws attention to the fact that, unlike the acts of the National Assembly, which are subject to review for constitutionality, the unilateral acts of its Chairperson are excluded from such review, as was also noted in the ruling admitting the President's request for examination on the merits. For this reason, the issuance of an unilateral act by the Chairperson of Parliament which, in substance, obstructs the exercise of the exclusive constitutional competence of the national representative body is intolerable from the perspective of the Constitution, as it effectively circumvents the established procedure for reviewing the acts of the National Assembly. As a result, the possibility of verifying compliance with the principles and provisions of the Constitution is frustrated, thereby risking calling into question - and even depriving of substance - the supremacy of the Constitution in the exercise of state power.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution (empowering the Court to provide binding interpretations of the Constitution), the Constitutional Court holds that the Chairperson of the National Assembly does not have the authority to assess the statutory requirements governing the admissibility of holding a national referendum, nor to reject a proposal submitted by a subject authorised by law. Pursuant to Article 84, item 5 of the Constitution, that power belongs exclusively to the National Assembly.

The decision is signed with one dissenting opinion and two separate opinions.

Decision No. 12 of 27 November 2025 on Constitutional Case No. 7/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Administrative Court Sofia-City, 20th Cassation Panel, seeking a declaration of unconstitutionality of Article 79b, paragraph 2 of the Administrative Offences and Penalties Act. The contested provision establishes the non-appealability of administrative acts where the pecuniary sanction has been voluntarily paid by the offender within 14 days. If that time limit is observed, the penalty is reduced to 80 per cent. According to the referring court, the regulation is contrary to the principle of the rule of law due to defects in the legislative process. It is further alleged that it infringes the right of defence, the principle of equality before the law, and, in certain cases, the right to freely choose a profession and place of work.

Summary of the Court's Reasoning

The Constitutional Court emphasises that the contested provision regulates a legal option that depends entirely on the discretion of the person identified in the penalty order as having committed the offence. This discretion may be exercised within a reasonable period (14 days, corresponding to the time limit for lodging an appeal) and freely, including after obtaining legal advice, should the person deem it necessary. For that reason, there is no interference with the right of defence, since the opportunity to exercise that right remains available. Whether the offender chooses to avail himself or herself of it is a matter of choice, not obligation.

The allegation of a flawed legislative process, due to an "absence of reasons accompanying the draft introducing Article 79b of the Administrative Offences and Penalties Act," likewise cannot be upheld. The legislature provided reasons for the entire amendment of the Act and articulated clear objectives. In its established case-law, the Constitutional Court has consistently held that there is no obligation to provide specific reasoning for each individual provision of a draft law.

Finally, the Court finds that no unequal treatment arises, since the provision applies to all legal subjects. Nor is the right to work affected, as the regulation relates solely to the penalty of a fine.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court rejects the request for a declaration of unconstitutionality of Article 79b, paragraph 2 of the Administrative Offences and Penalties Act.

The decision is signed with a dissenting opinion by two judges.

Decision No. 13 of 2 December 2025 on Constitutional Case No. 9/2024

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a petition by the Supreme Bar Council. The subject matter of the case is the constitutionality of Article 129, paragraph 6, in the part "with the exception of mandatory social security contributions" of the Tax and Social Security Procedure Code (TSSPC). The petition argues that the provision is unconstitutional on the grounds that it contravenes Article 4, paragraph 1 (rule of law), Article 6, paragraph 2 (principle of equality), Article 7 (state liability for damages), and Article 17, paragraph 1 (the right of property […] shall be guaranteed and protected by law) and paragraph 3 (private property shall be inviolable) of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

In the vote conducted, the majority required under Article 151, paragraph 1 of the Constitution (the Constitutional Court shall adopt its decisions by a majority of more than half of all judges) and Article 15, paragraph 2 of the Constitutional Court Act (the Court's decisions and rulings shall be adopted by a majority of more than half of all judges) was not achieved - namely, a majority of more than half of the judges sitting on the Court (at least seven votes). Accordingly, the petition was dismissed.

One group of judges held that the petition was unfounded, as the challenged provision, in the contested part, is not unconstitutional.

In their reasoning, they substantiate the absence of a conflict with Article 4, paragraph 1 of the Constitution by stating that the legislator, having regard to the characteristics of the public claim and the economic conditions, is free to regulate by law whether interest is due and from which moment it accrues in the event of reimbursement of overpaid amounts. They consider that the exception under Article 129, paragraph 6 of the Tax and Social Security Procedure Code, made solely with respect to interest on unduly paid or collected mandatory social security contributions, pursues the legitimate aim of ensuring that the funds administered by the National Revenue Agency, which in fact constitute the funds of the social and health insurance schemes, are used in accordance with their purpose - namely, to guarantee the rights of insured persons upon the occurrence of certain social risks and to secure the corresponding benefits owed in return for the earmarked collection of those contributions. The proportionality of the measure - namely, that interest is nevertheless due, but only from the moment when the claim should have been reimbursed - contributes to the promptness of the actions for reimbursement of the respective amounts and limits in temporal terms the exercise of the power of the authority which, acting under conditions of bound competence, is vested with the power to reimburse amounts unduly paid.

The judges further state that the challenged legal regulation does not lead to unequal treatment of citizens under the law, since subjects who are in an identical legal situation are treated equally by the law. The specific nature of social security legal relationships and the different legal consequences arising from their establishment, existence, and development provide grounds for the legislator to adopt a differentiated approach in regulating the legal consequences of the application of the institution of reimbursement of unduly paid or collected mandatory social security contributions, as compared to other public claims.

The part of Article 129, paragraph 6, first sentence of the Tax and Social Security Procedure Code, whose unconstitutionality is sought to be declared, does not exclude the application of the general regime of state liability provided for in Article 7 of the Constitution and regulated in the State and Municipalities Liability for Damages Act. The subsidiary nature of the remedy under the State and Municipalities Liability for Damages Act does not mean that this protection is ineffective; it merely signifies that it does not apply where another remedy is available. At the same time, however, differentiating the procedure for engaging such liability is a matter of legislative expediency, within which the principles of the rule of law, state liability for damages, and the effectiveness of remedies must be guaranteed.

According to the judges, there is no inconsistency between the challenged provision and Article 17, paragraphs 1 and 3 of the Constitution, since mandatory social security contributions, as well as the interest due upon their payment and reimbursement, are regulated by law, and it is on the basis of a statutory ground that the property of the obligated persons is affected. This is done so that they, and other insured persons, on the basis of the principle of solidarity, may enjoy rights which are realized through the payment of various types of monetary benefits or through the use of monetarily valued healthcare services. Taking into account the principle of solidarity underlying the construction of the social security system in Bulgaria, the special rules provided for the reimbursement of mandatory social security contributions, as well as the conditions and procedure for exercising social security rights, the different moment from which interest accrues upon the reimbursement of unduly paid contributions by different obligated persons (insured persons and contributors/employers) does not disproportionately affect the right to property, which is guaranteed and protected by law.

According to the other group of judges, however, the challenged provision is unconstitutional.

They take the view that the State’s obligation to refund a non-existent public liability (paid under threat of enforcement or collected through compulsory enforcement) and its obligation to compensate for damages resulting from the execution of an unlawful act of its authority derive their constitutional basis from Article 4, paragraph 1 and Article 7 of the Constitution. The judges do not call into question the undisputed fact that tax liabilities and state social security liabilities rest on different legal grounds and give rise to different legal consequences. However, they find that the different treatment, as provided by the legislator, of persons who - by the will of the State - owe social security contributions and other public liabilities, where the amounts have been paid or collected on the basis of an act of a revenue authority, cannot be justified by the difference in the nature of the two types of public liabilities.

By virtue of an explicit statutory provision, the establishment, securing, and collection of both types of public liabilities are carried out by the same entity - the revenue authority - and under the same procedure, namely the proceedings and procedures established by the Tax and Social Security Procedure Code. The social security authority (and, accordingly, the funds earmarked and collected in the respective fund) is not responsible for the unlawful coercion exercised by the revenue authority (a state body) through the issuance of an unlawful act.

The only effect achieved by the legislator through the established differential treatment of obligated persons, with regard to the starting point from which statutory interest becomes due, is to release the State from its obligation to reimburse unduly paid or collected amounts

together with statutory interest, where such amounts were paid or collected on the basis of an act of a revenue authority.

Having chosen to unify the procedure for the collection of mandatory social security contributions and taxes, the legislator should likewise unify the procedure by which the State fulfills its obligation to remedy the damages caused to individuals by unlawful acts of its authorities. The fact that persons who, on the basis of an act of a revenue authority, have paid amounts not due as mandatory social security contributions may seek protection under the State and Municipalities Liability for Damages Act does not satisfy the requirement of equal treatment. This is not a matter of legislative expediency, nor can it be justified by the different nature of mandatory social security contributions and taxes, since that distinction is irrelevant in the present case. The procedure for compensation provided for in the State and Municipalities Liability for Damages Act applies to actually incurred damages exceeding the amount of statutory interest, which must be proven.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (empowering the Court to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court dismisses the request for a declaration of unconstitutionality of Article 129, paragraph 6, in the part "with the exception of mandatory social security contributions" of the Tax and Social Security Procedure Code.

Resolution No. 1 of 8 April 2025 on Constitutional Case No. 1/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by a panel of the Sofia District Court in connection with proceedings pending before it. The request seeks the establishment of the unconstitutionality of Article 314, paragraph 3 of the Civil Procedure Code, which provides that in actions for the vacating of leased premises and premises provided for use, objections concerning ownership and improvements made to the property shall not be admissible.

Summary of the Court's Reasoning

The outcome of the proceedings before the referring court is governed entirely by provisions of the Obligations and Contracts Act and the Property Act. Although the challenged provision of Article 314, paragraph 3 of the Civil Procedure Code is formally applicable to the proceedings, a ruling on the request for establishing its unconstitutionality would have no effect on the resolution of the legal dispute pending before the referring court.

For this reason, the Constitutional Court finds that the request cannot achieve the objective laid down in Article 150, paragraph 2 of the Constitution, namely "the implementation of effective cooperation between the referring court and the Constitutional Court with a view to deciding on the merits of the case pending before the referring court in accordance with a decision rendered by the constitutional jurisdiction" (Ruling No. 7/2024 on Constitutional Case No. 20/2024). Upholding the request would not establish the legal possibility for the defendant

to raise an objection whose inadmissibility in the proceedings before the referring court follows, in principle, from the subject matter of the claim brought.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 13 of the Constitutional Court Act (the Constitutional Court shall determine whether a matter referred to it falls within its jurisdiction), Article 25, paragraph 1 (constitutional proceedings are conducted in two phases - to decide on the admissibility of the request and to decide the case on the merits), and Article 26, paragraph 1 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court (where it finds that the request is inadmissible, the Constitutional Court shall, by a reasoned ruling, dismiss the request and terminate the proceedings; in such case the request shall be returned to the applicant), the Constitutional Court dismisses the request of a panel of the Sofia District Court to establish the unconstitutionality of the provision of Article 314, paragraph 3 of the Civil Procedure Code.

Resolution No. 2 of 8 May 2025 on Constitutional Case No. 3/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the 16th panel of the Sofia City Court in connection with Criminal Case No. 369/2021 pending before it. The request was submitted by a subject vested with the right of initiative pursuant to Article 150, paragraph 2 of the Constitution - a court (judicial panel) in relation to a specific case under its consideration.

The subject matter of the constitutional case is the provision of Article 105, paragraph 2 of the Criminal Procedure Code (promulgated in State Gazette, No. 86 of 2005; last amended and supplemented, No. 39 of 2024; hereinafter "CPC"), which is alleged to be contrary to Article 122, paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Bulgaria.

Summary of the Court's Reasoning

The referring court maintains that, in the specific factual circumstances of the case, the application of Article 105, paragraph 2 of the Criminal Procedure Code leads to the exclusion of evidentiary materials (records of search and seizure, video recordings, audio recordings, etc.) which, according to the defence, are favourable to the defendants and support their defence thesis. Emphasis is placed on the fact that the defendants knowingly and voluntarily wish to rely on these pieces of evidence, although they were collected in violation of procedural rules, and that their exclusion would affect their right of defence and the establishment of the objective truth.

The request concerns the same legal issue as that raised in Constitutional Case No. 20/2024, which was dismissed by the Constitutional Court as inadmissible by Ruling No. 7/2024. The Court underlines that, although upon a new request it makes an independent assessment of admissibility, a renewed referral concerning the same subject matter is admissible only if it raises a new legal issue. The different stages or phases of the proceedings in a single judicial case do not give rise to a subsequent possibility to refer the same subject matter to the Constitutional Court, unless a new legal issue is presented.

The Constitutional Court characterizes the present request as relating to the same legal issue as in Constitutional Case No. 20/2024. The alleged unconstitutionality is derived from unlawful actions of lawenforcement authorities in the collection of evidence and from the consequences thereof for the specific criminal proceedings. The arguments of the referring court that the defendants should be able to "informedly waive" the protection (if Article 105, paragraph 2 of the Criminal Procedure Code constitutes an expression thereof) are not derived from constitutional provisions. Furthermore, the Constitutional Court notes that rules such as Article 105 of the Criminal Procedure Code are found in numerous democratic criminal justice systems and that the "intensity" of the exclusion of evidence is a matter falling within the legislature's discretion.

The Court expressly rejects the thesis that, since a judicial panel is empowered to refer a matter to it pursuant to Article 150, paragraph 2 of the Constitution, it must examine the issue "in the context of that case and that specific application of the contested law." The Constitutional Court states that constitutional review is abstract in nature, including where it is initiated by a judicial panel in connection with a specific pending case, and that it cannot result in a finding of unconstitutionality "only for the particular case," in view of the generally binding force of the acts of the Constitutional Court. The extension of access to constitutional jurisdiction through the amendment to Article 150, paragraph 2 of the Constitution does not alter the nature of normative constitutional review.

The Court further emphasizes that the change in the invoked ground of conflict with the Constitution (reliance solely on Article 122, paragraph 1, instead of also on Article 121, paragraph 2) does not render the subject matter new, since constitutional adjudication is not limited by the specific grounds of unconstitutionality advanced by the referring authority.

For the foregoing reasons, the Court finds that the request shall be dismissed as inadmissible due to the identity of the legal issue raised therein with that addressed in Constitutional Case No. 20/2024.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 13 of the Constitutional Court Act (the Constitutional Court shall determine whether a matter referred to it falls within its jurisdiction) and Article 25, paragraph 1 and Article 26, paragraph 1 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court, the request of the 16th panel of the Sofia City Court to establish the unconstitutionality of the provision of Article 105, paragraph 2 of the Criminal Procedure Code (promulgated in State Gazette, No. 86 of 2005; last amended and supplemented, No. 39 of 2024) is dismissed.

Resolution No. 3 of 10 June 2025 on Constitutional Case No. 8/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the President of the Republic of Bulgaria. Its subject matter concerns the provision of a binding interpretation of Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5, in conjunction with Article 1, paragraph 2, Article 10, and Article 42, paragraphs 1 and 2 of the Constitution, as well as the declaration of nullity of Order No. 51-550-01-301/13 May 2025 issued by the Chairperson of the National Assembly.

The requested interpretation of the aforementioned constitutional provisions relates to the following questions: 1. Is the National Assembly obliged to deliberate and decide on a proposal for holding a national referendum submitted by a constitutional body empowered by law?; 2. Within the scope of his or her constitutional powers, does the Chairperson of the National Assembly have the competence to assess the requirements under which it is permissible to hold a national referendum and to reject a proposal submitted by a constitutional body empowered by law?

Summary of the Court's Reasoning

In the present case, where the legal issue is derived from established inconsistent procedural conduct on the part of the Chairperson of the Parliament in relation to a proposal submitted by the President for the holding of a national referendum, the request, as regards the first interpretative question formulated by the applicant, must be dismissed as inadmissible. The question whether the National Assembly is obliged to deliberate and decide on a proposal for holding a national referendum submitted by a subject empowered by law to refer such a proposal has not been the subject of contradictory resolution by the Parliament itself. Moreover, the assessment of whether the Chairperson of Parliament may, by means of a unilateral act, prevent the National Assembly from exercising its constitutional competence is not dependent on the manner in which the national representative body is to proceed once seized.

The Constitutional Court finds the second interpretative question formulated by the President admissible, but requiring clarification, namely that the wording "constitutional body empowered by law" be replaced by "subject empowered by law." This revision accurately reflects the legal issue raised, since Article 10 of the Direct Participation of Citizens in State Power and Local Self-Government Act empowers not only constitutional bodies (the President and the Council of Ministers), but also other subjects (no fewer than one-fifth of the municipal councils and no fewer than 200,000 citizens) to refer to the National Assembly a proposal for holding a national referendum. There is no basis to differentiate among the authorized subjects with regard to the legal effect of such a proposal, and in particular from the perspective of the powers of the Chairperson of Parliament upon receipt thereof.

At the same time, the request for interpretation should be admitted only with regard to those constitutional provisions that directly relate to the constitutional legal issue raised, namely the relationship between the powers of the National Assembly and those of its Chairperson - Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5 of the Constitution. The remaining constitutional provisions cited in the request as being "in conjunction" therewith do not pertain to that specific issue.

As regards the request, pursuant to Article 22, paragraph 3 of the Constitutional Court Act, to declare null and void Order No. 51-550-01-301/13 May 2025 of the Chairperson of the National Assembly, the Court finds it inadmissible. This power of the Constitutional Court is not autonomous in character, as it does not fall within the expressly enumerated competences of the Constitutional Court under Article 149, paragraph 1 of the Constitution.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution (power to provide binding interpretations of the Constitution) and Article 19 of the Constitutional Court Act (the Court shall rule on the admissibility of the request), the Constitutional Court admits for consideration

on the merits the request of the President of the Republic of Bulgaria for a binding interpretation of Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5 of the Constitution, in connection with the following question: Does the Chairperson of the National Assembly, within the scope of his or her constitutional powers, have the competence to assess the requirements under which the holding of a national referendum is permissible, by rejecting a proposal submitted by a subject empowered by law?

The Court dismisses as inadmissible the remainder of the request of the President of the Republic of Bulgaria, namely: 1) the request for interpretation of Article 1, paragraph 2, Article 10, and Article 42, paragraphs 1 and 2, in their conjunction with Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5 of the Constitution; 2) the request for a binding interpretation of Article 77, paragraph 1, items 1 and 2, and Article 84, item 5, in conjunction with Article 1, paragraph 2, Article 10, and Article 42, paragraphs 1 and 2 of the Constitution, with regard to the question: Is the National Assembly obliged to deliberate and decide on a proposal for holding a national referendum submitted by a constitutional body empowered by law?; 3) the request to declare null and void Order No. 51-550-01-301/13 May 2025 of the Chairperson of the National Assembly. The proceedings are terminated in that part.

The resolution is signed with dissenting opinions by five judges.

Resolution No. 4 of 12 June 2025 on Constitutional Case No. 2/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by 48 Members of Parliament of the 51st National Assembly for the provision of a binding interpretation of Article 4, Article 8, and Article 11, paragraph 1 of the Constitution, with regard to the following question: "Is the duration of the exercise of powers of a state authority, as determined by law, reduced in the event of its removal from office by an act subsequently declared unconstitutional, in light of the provisions of Article 4, Article 8, and Article 11, paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Bulgaria?"

Summary of the Court's Reasoning

The applicant argues that, with Decision No. 15/2024 on Constitutional Case No. 18/2024, the Court declared unconstitutional the decision of the National Assembly for the early termination of the term of office of the Director of the National Health Insurance Fund (NHIF), Stanimir Boyanov Mihaylov. During the period between the promulgation of the National Assembly's decision and the promulgation of the Constitutional Court's ruling, the Director of the NHIF did not exercise his powers. The applicant points out that the term of office of the NHIF Director is regulated in the Health Insurance Act for a period of five years, and neither the law nor the Constitution regulates the hypothesis of interruption of the term of office of a state body in the event of unconstitutional early dismissal, established by an act of the Constitutional Court. Just as the unlawful inaction of the appointing authority cannot result in an extension of the term of office (Decision No. 1/2024 on Constitutional Case No. 17/2023), so too unlawful action cannot result in a shortening of the term of office of a state authority.

The Constitutional Court's interpretative power under Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution is explicitly limited to provisions of the Constitution. It is aimed at clarifying

the precise meaning of constitutional provisions and establishing the binding effect of the interpretation given. The Court does not have the authority to interpret provisions of laws, including those establishing public authorities and defining the conditions for the exercise of their powers. The request was made in the context of a specific dismissal of the NHIF Director by an act later declared unconstitutional. The National Health Insurance Fund is not a state authority established by the Constitution but an institution created pursuant to Article 16, paragraph 1 of the Health Insurance Act. The management bodies of any institution are not identified with their personal composition, as that composition is elected or appointed for a specified period to exercise the powers assigned to the bodies. Based on the specific factual circumstances described in the request, the question seeks an answer that would cover all possible scenarios in which decisions of the National Assembly, later declared unconstitutional, have produced legal consequences for the personal composition of various statutory bodies. The duration of the term of office of members of certain public authorities is regulated by the Constitution, while for others it is regulated by the laws establishing them. The Constitutional Court does not have the authority under Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution to interpret provisions of laws establishing public authorities and regulating the exercise of their powers. There is no uniform legal regulation in legislation concerning the duration of a mandate as a period for exercising powers. The legal consequences of an act declared unconstitutional that terminates a legally established term of office should be regulated by the legislature.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution (the Constitutional Court provides binding interpretations of the Constitution) and Article 19, paragraph 1 of the Constitutional Court Act (the Court shall rule on the admissibility of the request), the Constitutional Court dismisses the request of 48 Members of the 51st National Assembly for a binding interpretation of Article 4, Article 8, and Article 11, paragraph 1 of the Constitution regarding the question: “Is the duration of the exercise of powers of a state authority, as determined by law, reduced in the event of its removal from office by an act subsequently declared unconstitutional, in light of the provisions of Article 4, Article 8, and Article 11, paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Bulgaria?”

The resolution is adopted with one concurring opinion.

Resolution No. 5 of 16 September 2025 on Constitutional Case No. 10/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by Members of Parliament of the 51st National Assembly seeking the establishment of the unconstitutionality of the Decision on the election of a Deputy Chairperson of the National Audit Office - Silvia Rusanova Kadreva, adopted by the National Assembly on 16 May 2025, as well as a declaration of incompatibility in respect of Dimitar Glavchev in his capacity as Chairperson of the Bulgarian National Audit Office, on account of an alleged violation of Article 16, paragraph 1, item 2 of the National Audit Office Act (NAOA).

According to the applicant, the request for establishing the unconstitutionality of the Decision is admissible and well-founded due to its alleged inconsistency with "the principle of the rule of law and the supremacy of law enshrined in Articles 4 and 5 of the Constitution," as well as with "the principle of effectiveness of oversight bodies (Article 91 in conjunction with Article 4)."

The applicant claims that no evidence was presented to the National Assembly demonstrating that Silvia Kadreva meets the requirements set out in Article 16 of the NAOA, namely possession of higher education with a Master's degree and not less than 15 years of professional experience in the field of audit, administrative and financial law, financial control, finance, or accounting. This, according to the applicant, constitutes a direct violation of Article 16 of the NAOA and of internationally established standards for holding the office, rendering the contested decision unlawful and, consequently, unconstitutional.

With regard to Dimitar Glavchev, the applicant maintains that there exists an incompatibility for holding the office of Chairperson of the National Audit Office due to a violation of Article 16, paragraph 1, item 2 of the NAOA. Pursuant to that provision, the Chairperson, Deputy Chairpersons and Members of the National Audit Office are to be elected from among persons who have not been bodies of the executive branch within the meaning of Article 19, paragraphs 2 - 4 of the Administration Act during the three years preceding their election, except where they were appointed as caretaker Prime Ministers under Article 99, paragraph 5 of the Constitution. Dimitar Glavchev held the office of Minister of Foreign Affairs in a caretaker government headed by him, which, according to the applicant, qualifies him as a body of the executive branch within the meaning of Article 19, paragraphs 2 - 4 of the Administration Act. No exception is provided for such a body under Article 16, paragraph 3 of the NAOA, unlike the express exception applicable to a person appointed as caretaker Prime Minister pursuant to Article 99, paragraph 5 of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

The request by which the Court has been seized, insofar as it seeks the establishment of the unconstitutionality of the Decision of the National Assembly electing a Deputy Chairperson of the National Audit Office, falls within the competence of the Constitutional Court pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution.

The Constitutional Court has not previously ruled, either by decision or by a ruling of inadmissibility, on a request with such a specific subject matter; therefore, the negative procedural prerequisite within the meaning of Article 21, paragraph 6 of the Constitutional Court Act is not present.

The request, insofar as it seeks the establishment of incompatibility in respect of Dimitar Glavchev in holding the public office of Chairperson of the National Audit Office, in connection with his having held the office of Minister of Foreign Affairs in a caretaker government, is inadmissible. The Constitutional Court does not have competence to establish incompatibility of persons holding the office of Chairperson of the National Audit Office. The Constitutional Court has the power to establish incompatibility with regard to Members of Parliament pursuant to Article 72, paragraph 2 in conjunction with paragraph 1, item 3 of the Constitution, and with regard to constitutional judges pursuant to Article 152 of the Constitution in conjunction with Article 12, paragraph 1, item 12 of the Constitutional Court Act. The power

to establish incompatibility of a person holding the public office of Chairperson of the National Audit Office has been entrusted by the legislature to the Commission for Counteracting Corruption, pursuant to Article 13, paragraph 1, item 8 of the Counteracting Corruption Act.

The statutory framework established by the legislature with regard to the appointment of the Chairperson of the National Audit Office as "caretaker Prime Minister" pursuant to Article 99, paragraph 5 of the Constitution provides that, upon such appointment, the persons concerned "shall suspend the exercise of their powers only for the period during which they are appointed and, upon their release, shall continue the term of office for which they were elected." The legislature has not provided for the adoption of a specific act of the National Assembly declaring the exhaustion of such "suspension" and the "continuation of the term of office." Consequently, there is no act of the National Assembly that could be subject to constitutional review in connection with the alleged incompatibility arising from the "continuation of the term of office" of Dimitar Glavchev as Chairperson of the National Audit Office.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (power to rule on requests for establishing the unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly), Article 19 (the Court shall rule on the admissibility of the request), and Article 13 (the Constitutional Court shall determine whether a matter referred to it falls within its jurisdiction) of the Constitutional Court Act, the Constitutional Court admits for consideration on the merits the request of 58 Members of the 51st National Assembly for the establishment of the unconstitutionality of the Decision on the election of a Deputy Chairperson of the National Audit Office - Silvia Rusanova Kadreva, adopted by the National Assembly on 16 May 2025 (State Gazette, No. 42 of 2025); dismisses the request for establishing incompatibility in respect of Dimitar Glavchev in holding the public office of Chairperson of the National Audit Office; and terminates the proceedings in that part.

Resolution No. 6 of 25 September 2025 on Constitutional Case No. 4/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria. The subject of the case is the constitutionality of the provision of Article 38, paragraph 1, in the part "before the administrative court at the location of the property" of the State Property Act (promulgated, State Gazette, Issue No. 44 of 1996, last amended, Issue No. 74 of 2025, SPA). In the request, the primary argument for declaring the provision unconstitutional is that it conflicts with Article 4, paragraph 1 of the Constitution, which enshrines the principle of the rule of law, and with Article 125, paragraph 2 of the Constitution, which vests the Supreme Administrative Court with exclusive competence to adjudicate on the legality of acts adopted by the Council of Ministers, by individual ministers, and other acts explicitly designated by law.

Summary of the Court's Reasoning

In the course of preparation for the consideration of the case on the merits, on 09 September 2025, the Law on Amendments and Supplements to the State Property Act was

promulgated in State Gazette, Issue No. 74 of 2025, whereby §2 amended the contested part of Article 38, paragraph 1 of the State Property Act at issue in the present proceedings. Its item 1 provides: “In paragraph 1, the words ‘the administrative court at the location of the property’ are replaced with ‘the Supreme Administrative Court’.” As a result of the amendment to the contested provision and in accordance with the established practice of the Constitutional Court, constitutional case №4/2025 is rendered moot, as the provision in question no longer forms part of the legislation, and consequently the legal interest in examining the request to establish its unconstitutionality ceases to exist, “irrespective of whether the same matter is addressed by another newly adopted but uncontested provision.” (Ruling No. 8/2023 on Constitutional Case No.10/2023 and the practice cited therein). In such a case, pursuant to Article 26, paragraph 1 in conjunction with Article 25, paragraph 2 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court (RPCC), the request shall be dismissed and returned to the submitter, and the proceedings on the constitutional case shall be terminated.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 19, paragraph 2 of the Constitutional Court Act (The Court rules on the admissibility of the request), the Constitutional Court dismisses the request of the Council of Ministers to establish the unconstitutionality of the provision of Article 38, paragraph 1, in the part “before the administrative court at the location of the property” of the State Property Act (promulgated in State Gazette, Issue No. 44 of 1996, last amended, Issue No. 74 of 2025).

Resolution No. 7 of 23 October 2025 on Constitutional Case No. 11/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by the Third Panel of the Administrative Court - Blagoevgrad in connection with Administrative Case No. 603/2025 pending before it. The subject matter of the case concerns the constitutionality of Article 396, paragraph 1, first sentence of the Judicial System Act, according to which an expert witness shall be appointed by the authority assigning the expert examination from the relevant list of specialists approved as expert witnesses. The request for establishing unconstitutionality is substantiated by the applicant with allegations of a “potential conflict” with the constitutional requirements of independence, impartiality, and foreseeability of justice

Summary of the Court’s Reasoning

A mandatory condition for the admissibility of a request based on Article 150, paragraph 2 of the Constitution is that the challenged statutory provision be “in force and objectively capable of application as a source of law in the specific case in respect of which the court referring the matter to the constitutional jurisdiction is required to rule” (Ruling No. 6/2024 on Constitutional Case No. 19/2024). This includes the requirement that the contested provision bear a direct relevance to the subject matter of the legal dispute pending before the referring court. The Court has consistently held that its ruling “is meaningful only if it can be taken into account by the jurisdiction that has referred the matter, and there would be no reason to raise and decide the question of the constitutionality of the law applicable to the pending case if the answer thereto would have no effect on the resolution of the legal dispute in connection with

which the Constitutional Court has been seized" (Ruling No. 6/2024 on Constitutional Case No. 19/2024).

The provision of Article 396, paragraph 1, first sentence of the Judicial System Act, being of an organizational nature, is not, in itself, objectively capable of application as a source of law in the specific case in the sense asserted by the applicant. The appointment of expert witnesses in individual cases is governed by the procedural laws - Article 195 of the Civil Procedure Code, which is also applicable in judicial proceedings under the Administrative Procedure Code, and Articles 144 et seq. of the Criminal Procedure Code, which are likewise applicable in judicial proceedings under the Administrative Offences and Sanctions Act. The contested regulation in the organizational Judicial System Act does not govern the concrete activity of judicial authorities in appointing expert witnesses; rather, it provides a non-mandatory reference to the relevant list of specialists approved as expert witnesses. Separately, it should be noted that the referring court has not taken into account the legal nature of the activity of judicial authorities in appointing expert witnesses in a particular case, and of the activity related to the approval of the lists of expert witnesses.

The challenge to the absence of criteria for the appointment of expert witnesses laid down in Article 396, paragraph 1, first sentence of the Judicial System Act fails to take into account that "pursuant to Article 62, paragraph 1 of the Constitution, legislative power is exercised solely by the National Assembly. The Constitutional Court is not competent to substitute the will of the legislature with its own decision, nor to instruct the National Assembly as to what legal regulation it should enact. To admit for consideration on the merits, on the basis of Article 149, paragraph 1, item 2 in conjunction with Article 150, paragraph 2 of the Constitution, a request alleging a lack of necessary legal regulation would mean that the Court exceeds the limits of its powers within the framework of incidental normative control and transforms itself into a positive legislator" (Ruling No. 2/2024 on Constitutional Case No. 8/2024 and Ruling No. 6/2024 on Constitutional Case No. 19/2024).

The Constitutional Court finds that the request thus submitted cannot achieve the objective laid down in Article 150, paragraph 2 of the Constitution, namely the implementation of effective cooperation between the referring court and the Constitutional Court with a view to resolving the case pending before the court of first instance in accordance with a decision rendered by the constitutional jurisdiction (Ruling No. 7/2024 on Constitutional Case No. 20/2024 and Ruling No. 2/2025 on Constitutional Case No. 3/2025).

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 26, paragraph 1 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court ("When it determines that a request is inadmissible, the Constitutional Court shall dismiss the request by a reasoned ruling and terminate the proceedings. In such a case, the request shall be returned to its submitter"), the Constitutional Court dismisses the request of the Third Panel of the Administrative Court - Blagoevgrad for the establishment of the unconstitutionality of Article 396, paragraph 1, first sentence of the Judicial System Act.

The resolution is signed with concurring opinions by two judges.

Resolution No. 8 of 18 November 2025 on Constitutional Case No. 12/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated on 26 October 2025 upon a request by 49 Members of the 51st National Assembly for a binding interpretation of Article 1, paragraph 2, Article 67, paragraph 1, and Article 84, item 8 of the Constitution, with a view to answering the following questions: "Are decisions of the National Assembly adopted with the votes of Members of Parliament whose election has been declared unlawful by the Constitutional Court to be considered valid? May such decisions produce legal effects if, without those votes, the constitutionally required majority for the election of a Prime Minister and for the structure and composition of the Council of Ministers is not attained? Should the decisions for the election of a Prime Minister and for the structure and composition of the Council of Ministers of 16 January 2025 be declared invalid?"

A request has also been submitted for the declaration of unconstitutionality and invalidity of the decisions of the 51st National Assembly of 16 January 2025 (votes) concerning the election of a Prime Minister (Decision No. 6), the structure (Decision No. 7), and the composition (Decision No. 8) of the Council of Ministers.

Summary of the Court's Reasoning

I. On the Request for a Binding Interpretation of Article 1, paragraph 2, Article 67, paragraph 1, and Article 84, item 8 of the Constitution.

The Constitutional Court has not previously delivered a judgment or issued a ruling of inadmissibility on an earlier request with the same subject matter. Accordingly, the negative procedural precondition under Article 21, paragraph 6 of the Constitutional Court Act is not present.

In the request submitted, the applicants do not advance arguments demonstrating doubts as to the meaning of the constitutional provisions indicated for interpretation. It is maintained that the decisions of 16 January 2025 of the 51st National Assembly concerning the election of a Prime Minister and the structure and composition of the Council of Ministers were adopted "with the decisive participation" of eight Members of Parliament. As their election was subsequently declared unlawful by the Constitutional Court in Decision No. 1/2025 on Constitutional Case No. 33/2024, the applicants, through the first two interpretative questions, raise the issue of the validity and legal effects of decisions of the National Assembly adopted with their participation. The third question concerns the constitutionality of the decisions of 16 January 2025 on the election of a Prime Minister and on the structure and composition of the Council of Ministers and cannot be regarded as an interpretative question.

Thus framed, the legal issue raised in the first interpretative question does not concern the need to interpret the constitutional provisions cited in the request. Rather, it pertains to the temporal legal effect of the Court's decisions under Article 149, paragraph 1, item 7 of the Constitution. Insofar as the question relates to legal facts that occurred prior to the adoption of a decision of the Constitutional Court under Article 149, paragraph 1, item 7, respectively Article 66 of the Constitution, it presupposes the temporal effect of the Court's decisions under Article 151 of the Constitution - but only those decisions whereby the Court exercises its

jurisdiction to adjudicate disputes concerning the lawfulness of the election of an individual Member of Parliament or of the National Assembly.

No such arguments are put forward in the request. In Interpretative Decision No. 14/2013 on Constitutional Case No. 17/2013, the Constitutional Court held as follows: "[…] decisions in disputes concerning the lawfulness of the election of the President, Vice President, or a Member of Parliament, concerning the establishment of ineligibility or incompatibility of a Member of Parliament, as well as concerning factual impossibility to perform duties and incompatibility of a judge, enter into force as of the date of their pronouncement, prior to their promulgation […] From Article 151, paragraph 2 of the Constitution and the supplement contained in Article 14 of the Constitutional Court Act, it follows that, specifically with regard to the temporal effect of the Constitutional Court's decisions, such effect is prospective or, as the Court stated in Decision No. 22/1995 on Constitutional Case No. 25/1995 and Decision No. 24/1995 on Constitutional Case No. 30/1995, 'for the future.'"

The provision of Article 84, paragraph 8 of the Constitution is irrelevant to the second interpretative question raised, as it concerns the power of the National Assembly to elect and dismiss the Governor of the Bulgarian National Bank and the heads of other institutions established by law. As is evident from the content of the question, it relates instead to the powers of the National Assembly under Article 84, paragraphs 6 and 7 of the Constitution, provisions for which no interpretation has been requested. Apart from the fact that the question is not substantiated by an alleged ambiguity in a constitutional provision - one of the prerequisites for delivering a binding interpretation - it should also be noted that the provision does not determine the type of majority (simple, absolute, or qualified) by which the National Assembly may adopt its acts, in particular decisions concerning the election of a Prime Minister and the structure and composition of the Council of Ministers.

By means of the third question raised by the applicants, an answer is sought - through interpretative proceedings - on whether specific decisions of the National Assembly are unconstitutional and what the legal effect would be of a decision of the Constitutional Court adopted pursuant to its powers under Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution.

The review of constitutionality of acts adopted by the National Assembly, which the Constitutional Court exercises under Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution, cannot be carried out through its power to deliver binding interpretations under Article 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution, toward which effect the present request is directed.

For the foregoing reasons, the request for a binding interpretation of Article 1, paragraph 2, Article 67, paragraph 1, and Article 84, item 8 of the Constitution is inadmissible and must therefore be dismissed.

II. On the Request for a Declaration of Unconstitutionality of the Decisions of the 51st National Assembly of 16 January 2025 Concerning the Election of a Prime Minister and the Structure and Composition of the Council of Ministers.

The request has been submitted by a subject vested with the right of initiative within the meaning of Article 150, paragraph 1 of the Constitution - namely, 49 Members of the 51st National Assembly - and complies with the requirements of Article 17, paragraph 1 of the Constitutional Court Act and Article 18, paragraphs 1 and 2 of the Rules of Procedure of the Constitutional Court.

The subject matter of the request is the establishment of the unconstitutionality of decisions of the National Assembly, which falls within the jurisdiction of the Constitutional Court under Article 149, paragraph 1, item 2, second alternative, of the Constitution.

On such subject matter, the Constitutional Court has not previously delivered a judgment or issued a ruling of inadmissibility; therefore, the negative procedural precondition under Article 21, paragraph 6 of the Constitutional Court Act is not present.

For the foregoing reasons, the Constitutional Court finds that the request for a declaration of unconstitutionality of the decisions of the 51st National Assembly of 16 January 2025 concerning the election of a Prime Minister of the Republic of Bulgaria, the adoption of the structure of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, and the election of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria should be admitted for consideration on the merits.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, items 1 and 2 of the Constitution (jurisdiction to rule on requests for a binding interpretation of the Constitution and for the establishment of the unconstitutionality of laws), the Constitutional Court admits for consideration on the merits the request of 49 Members of the 51st National Assembly for a declaration of unconstitutionality of the decisions of the 51st National Assembly concerning the election of a Prime Minister of the Republic of Bulgaria, the adoption of the structure of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, and the election of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, adopted on 16 January 2025 (promulgated in State Gazette, issue No. 5 of 2025).

The Court dismisses the request of 49 Members of the 51st National Assembly for a binding interpretation of the provisions of Article 1, paragraph 2, Article 67, paragraph 1, and Article 84, item 8 of the Constitution with respect to the questions raised therein.

Resolution No. 9 of 11 December 2025 on Constitutional Case No. 5/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request by a three-member panel of the Supreme Administrative Court on Administrative Case No. 1077/2025 for the establishment of the unconstitutionality of the provisions of Paragraph 16 of the Transitional and Final Provisions of the Act Amending and Supplementing the Judiciary Act (promulgated in State Gazette, Issue No. 6 of 21 January 2025) and of Article 33, paragraph 4 of the Judiciary Act (promulgated in State Gazette, Issue No. 64 of 2007, last supplemented in State Gazette, Issue No. 87 of 2025), on the grounds of alleged inconsistency with Article 1, paragraph 2 (popular sovereignty), Article 4, paragraph 1 (principle of the rule of law), Article 5 (supremacy of the Constitution), Article 8 (separation of powers), Article 117, paragraph 2 (independence of the judiciary), Article 129, paragraph 2 (procedure for the appointment of the President of the Supreme Court of Cassation, the President of the Supreme Administrative Court, and the Prosecutor General), Article 130, paragraph 1 (composition of the Supreme Judicial Council), Article 130a (powers of the Plenum of the Supreme Judicial Council and of the Judges' and Prosecutors' Colleges thereof), and Article 130b (chairing and participation in voting in the Plenum of the Supreme Judicial Council and in its Judges' and Prosecutors' Colleges) of the Constitution.

Summary of the Court's Reasoning

Pursuant to Article 150, paragraph 2 of the Constitution (referral by any court concerning the constitutionality of a law applicable to a case pending before it), the Constitutional Court rules upon a request from a court where the challenged law is applicable to the specific case under consideration by that court.

With the termination of the proceedings before the referring court, the requirement laid down in Article 150, paragraph 2 of the Constitution - namely, the existence of a specific case pending before that court to which the challenged law is applicable - ceases to be fulfilled.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (power to rule on requests for the establishment of the unconstitutionality of laws) and Article 19, paragraph 2 of the Constitutional Court Act (return of the request to the submitter by a reasoned ruling in cases of inadmissibility), the Constitutional Court terminates the proceedings instituted upon a request by a panel of the Supreme Administrative Court on Administrative Case No. 1077/2025 for the establishment of the unconstitutionality of the provisions of Paragraph 16 of the Transitional and Final Provisions of the Act Amending and Supplementing the Judiciary Act (promulgated in State Gazette, Issue No. 6 of 2025) and of Article 33, paragraph 4 of the Judiciary Act (promulgated in State Gazette, Issue No. 64 of 2007, last supplemented in State Gazette, Issue No. 87 of 2025).

The resolution is signed with one dissenting opinion and concurring opinions on the reasoning by two judges.

Ruling No. 10 of 16 December 2025 on Constitutional Case No. 16/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request of 53 members of the 51st National Assembly for the establishment of the unconstitutionality of the "amendments to Article 19c, items 1, 2, 3, 4, 5, 6 and 7 of the Special Intelligence Means Act, adopted by the 51st National Assembly on 10 October 2025, re-adopted on 30 October 2025, and promulgated in State Gazette, issue No. 94 of 4 November 2025." Following an order by the reporting judge, instructing the petitioner to clarify the content of the request, the petitioner specified the petitum of the request, stating that he wishes the following to be declared unconstitutional: Article 19c, paragraph 1 in the part "elected by decision of the National Assembly"; Article 19c, paragraph 2 in the part "re-elected"; Article 19c, paragraph 3 in the part "three"; Article 19c, paragraph 4 in the part "elected"; Article 19c, paragraph 6 in the part "decision of the National Assembly"; Article 19c, paragraph 7 in the part "the National Assembly to choose by decision"; and Article 19c, paragraph 10 in the part "the electing, respectively appointing body" of the Special Intelligence Means Act, as well as "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System Act."

Summary of the Court's Reasoning

The petitioner's request for the declaration of unconstitutionality of "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System Act" is not contained in the original request, but is indicated for the first time in a notice for compliance with the order of the reporting judge to clarify the petitum of the request. Since none of the provisions of the Law Amending the Special Intelligence Means Act repeals this provision, and it was repealed by §2 of the Final Provision of the Law Amending the State Agency "National Security" Act, which is the subject of the proceedings on constitutional case No. 14/2025, and since the circumstances on which the request is based have not been presented, this request is inadmissible.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (the power to rule on requests for the establishment of unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly, as well as acts of the President) and Article 26, paragraph 1, first sentence (When it determines that a request is inadmissible, the Constitutional Court shall dismiss the request with a reasoned ruling and terminate the proceedings) in conjunction with Article 25, paragraph 2 (The Court may rule on the admissibility of a request at any stage of the constitutional case) of the Rules of Procedure of the Constitutional Court, the Constitutional Court dismisses the request for the establishment of unconstitutionality of "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System Act (amended and supplemented, State Gazette, Issue No. 94 of 2025)" and terminates the constitutional proceedings in this part thereof.

Resolution No. 10 of 16 December 2025 on Constitutional Case No. 16/2025

Referring Authority and Subject Matter of the Case

The case was initiated upon a request of 53 members of the 51st National Assembly for the establishment of the unconstitutionality of the "amendments to Article 19c, items 1, 2, 3, 4, 5, 6 and 7 of the Special Intelligence Means Act, adopted by the 51st National Assembly on 10 October 2025, re-adopted on 30 October 2025, and promulgated in State Gazette, issue No. 94 of 4 November 2025." Following an order by the reporting judge, instructing the petitioner to clarify the content of the request, the petitioner specified the petitum of the request, stating that he wishes the following to be declared unconstitutional: Article 19c, paragraph 1 in the part "elected by decision of the National Assembly"; Article 19c, paragraph 2 in the part "re-elected"; Article 19c, paragraph 3 in the part "three"; Article 19c, paragraph 4 in the part "elected"; Article 19c, paragraph 6 in the part "decision of the National Assembly"; Article 19c, paragraph 7 in the part "the National Assembly to choose by decision"; and Article 19c, paragraph 10 in the part "the electing, respectively appointing body" of the Special Intelligence Means Act, as well as "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System Act."

Summary of the Court's Reasoning

The petitioner's request for the declaration of unconstitutionality of "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System

Act" is not contained in the original request, but is indicated for the first time in a notice for compliance with the order of the reporting judge to clarify the petitum of the request. Since none of the provisions of the Law Amending the Special Intelligence Means Act repeals this provision, and it was repealed by §2 of the Final Provision of the Law Amending the State Agency "National Security" Act, which is the subject of the proceedings on constitutional case No. 14/2025, and since the circumstances on which the request is based have not been presented, this request is inadmissible.

Grounds for the Ruling and Disposition

Pursuant to Article 149, paragraph 1, item 2 of the Constitution (the power to rule on requests for the establishment of unconstitutionality of laws and other acts of the National Assembly, as well as acts of the President) and Article 26, paragraph 1, first sentence (When it determines that a request is inadmissible, the Constitutional Court shall dismiss the request with a reasoned ruling and terminate the proceedings) in conjunction with Article 25, paragraph 2 (The Court may rule on the admissibility of a request at any stage of the constitutional case) of the Rules of Procedure of the Constitutional Court, the Constitutional Court dismisses the request for the establishment of unconstitutionality of "the repeal of Article 7, paragraph 2, item 5 of the Management and Functioning of the National Security System Act (amended and supplemented, State Gazette, Issue No. 94 of 2025)" and terminates the constitutional proceedings in this part thereof.

УПРАЖНЕНИ КОНСТИТУЦИОННИ ПРАВОМОЩИЯ

Чл. 149, ал. 1, т. 1 - дава задължителни тълкувания на Конституцията

Решение №11/2025 г.

Чл. 149, ал. 1, т. 2 – произнася се по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента

Решение №2/2025; Решение №3/2025; Решение №4/2025; Решение №5/2025; Решение №6/2025; Решение № 7/2025; Решение №8/2025; Решение №9/2025; Решение №10/2025; Решение №12/2025; Решение №13/2025;

Чл. 149, ал. 1, т. 7 - произнася се по спорове за законността на избора на народен представител (във връзка с чл. 66 от Конституцията - законността на изборите може да се оспори пред Конституционния съд)

Решение № 1/2025

СУБЕКТИ, СЕЗИРАЛИ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Чл. 150, ал. 1

Народни представители (най-малко една пета)

Решение №1/2025; Решение №9/2025; Определение №4/2025;

Президент

Решение №3/2025; Решение №11/2025 ;

Министерския съвет

Решение №2/2025; Определение № 6/2025 ;

Върховния касационен съд

Решение №8/2025

Чл. 150, ал. 2

Съдебни състави

Решение №4/2025; Решение №5/2025; Решение № 7/2025; Решение №10/2025; Решение №12/2025; Определение №1/2025; Определение №2/2025; Определение №7/2025; Определение №9/2025

Чл.150, ал. 5

Висшия адвокатски съвет

Решение №6/2025; Решение №13/2025;

ТЪЛКУВАНИ РАЗПОРЕДБИ ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

Чл. 77, ал.1, т.1 и т.2[48] Решение №11/2025 ;

Чл. 84, т. 5[49] - Решение №11/2025;

АКТОВЕ, ВЪРХУ КОИТО Е УПРАЖНЕН КОНТРОЛ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Не е установена противоконституционност

Изборен кодекс – §1, т. 14 от допълнителните разпоредби в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ (Решение №5/2025);

Наказателен кодекс - чл. 343, ал. 5 в цялост и на чл. 343б, ал. 5 в частта „а когато деецът не е собственик – да присъди равностойността му“ (Решение №8/2025)

Закон за здравното осигуряване - чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в (Решение №10/2025);

Закон за административните нарушения и наказания - чл. 79б, ал. 2 (Решение №12/2025);

Установена противоконституционност

Закон за опазване на земеделските земи - чл. 2, ал. 4 в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“ и чл. 17а, ал. 3 в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“ (Решение №3/2025);

Закон за движението по пътищата - чл. 189з в частта „28 и“ (Решение №4/2025);

[48] Чл. 77. (1) Председателят на Народното събрание:
1. представлява Народното събрание;
2. предлага проект за дневен ред на заседанията;

[49] Чл. 84. Народното събрание:
5. приема решение за произвеждане на национален референдум;

Кодекс за социално осигуряване - чл. 120, ал. 2 (Решение №6/2025);

Наказателен кодекс - чл. 343в, ал. 3 (Решение №7/2025); чл. 280, ал. 5 в цялост и на чл. 281, ал. 4 в частта „или се налага глоба в размер на пазарната стойност на превозното средство в левове, ако не е негова собственост“ (Решение №8/2025);

Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 г.) (Решение №2/2025);

ОТКЛОНЕНИ ИСКАНИЯ ЗА КОНСТИТУЦИОНЕН КОНТРОЛ

- липса на изискуемото по чл. 151, ал 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение

Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) - промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, § 7, т. 1 и § 8 от Конституцията на Република България (Решение №9/2025);

Данъчно-осигурителен процесуален кодекс - чл. 129, ал. 6 в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ (Решение №13/2025);

- друго основание

Закон за опазване на земеделските земи - чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ (Решение №3/2025);

Закон за държавната собственост - чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ (Определение №6/2025);

Закон за съдебната власт - чл. 396, ал. 1, изречение първо“ (Определение №7/2025 – стр.); чл. 33, ал. 4 и § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) (Определение №9/2025);

Граждански процесуален кодекс - чл. 314, ал. 3 (Определение №1/2025);

Наказателно-процесуален кодекс - чл. 105, ал. 2 (Определение №2/2025);

Разпореждане № 51-550-01-301 от 13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание (Определение №3/2025);

Искане за установяване на несъвместимост на Димитър Главчев при заемане на публичната длъжност председател на Сметната палата (Определение №5/2025);

ОТКЛОНЕНИ ИСКАНИЯ ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ

Искане за тълкуване: 1) на чл. 1, ал. 2, чл. 10, чл. 42, ал. 1 и 2 във връзката им с чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията; 2) на чл. 77, ал. 1, т. 1 – 2 и чл. 84, т. 5 във връзка с чл. 1, ал. 2, чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията относно въпроса: Задължено ли е Народното събрание да се произнесе по предложение за провеждане на национален референдум, направено от конституционен орган, овластен в закон?; (Определение №3/2025);

Искане за тълкуване на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията относно въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“ (Определение №4/2025);

Искане за тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, чл. 67, ал. 1 и чл. 84, т. 8 от Конституцията на Република България по следните въпроси: 1. Считат ли се за валидни решенията на Народното събрание, приети с гласовете на народни представители, чийто избор е признат за незаконен от Конституционния съд? 2. Могат ли такива решения да породят правни последици, ако без тези гласове не е налице изискуемото по Конституцията мнозинство за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет? 3. Следва ли решенията за избор на министър-председател, структура и състав на Министерския съвет от 16.01.2025 г. да бъдат обявени за невалидни?“ (Определение №8/2025);