



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 420 К1
Дата 14.07.25г.

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Изх. № 23.00-123
11.07.
..... 2025 г.

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

ОТНОСНО: Решение № 458. на Министерския съвет от 2025 г. за
одобряване становище на Министерския съвет по
конституционно дело № 8 за 2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно
дело № 8 за 2025 г., одобрено с Решение № 458..... на Министерския съвет от 2025 г.

Приложение: съгласно текста

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Росен Желязков

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 8 за 2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 10 юни 2025 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 8 за 2025 г., образувано по искане 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?“*.

Конституционният съд е допуснал искането за тълкуване с обосновка, че *„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“* и *„...отсъствието на изрична правна уредба обуславя допустимост на поставения за тълкуване въпрос. Заедно с това, наличието на реален правен проблем се илюстрира от наличието на противоречива практика относно процедурането от страна на председателя на парламента конкретно по внесено от президента предложение за произвеждане на национален референдум“*.

Считаме, че искането за тълкуване е недопустимо по следните съображения:

I. Неправилна е констатацията в определението на съда по делото, че съществува противоречива практика относно процедирането от страна на председателя на НС по внесено от президента предложение за провеждане на национален референдум. Внесеното от президента предложение от 3 юли 2015 г. до 43-ото Народно събрание за провеждане на национален референдум е било допустимо, поради което е разгледано по надлежния ред и Народното събрание се е произнесло по същество на искането. Предложението на президента от 12 май 2025 г. за провеждане на национален референдум за приемане на еврото е очевидно недопустимо, тъй като по искането за провеждане на национален референдум за еврото вече има решение от 7 юли 2023г. на Народното събрание, потвърдено като конституциосъобразно с Решение № 3 от 8 февруари 2024 г. на Конституционния съд по к.д. № 13 от 2023 г. С оглед на изложеното не може да се приеме, че е налице противоречива практика относно процедирането, тъй като предложението от 12 май 2025 г. за провеждане на национален референдум за приемане на еврото не се разглежда по същество поради наличието на пороци в искането на президента до Народното събрание, които го правят недопустимо, а в хипотезата на недопустимост единствените валидни правни действия са съответното искане да бъде оставено без разглеждане.

II. Считаме, че преценката за допустимостта на искането за тълкуване, съответно за отговор, по поставения за тълкуване въпрос се предпоставя от отговора на няколко съществени въпроса, а именно: прилага ли се институтът на „недопустимост“ при разглеждане на предложенията до Народното събрание за провеждане на национален референдум, съответно кой е органът, който би могъл да я констатира, и какви са основанията за това, и, не на последно място, предмет на конституционна уредба ли са тези правила?

1. От анализа на нормативната уредба в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) недвусмислено може да се направи извод, че законодателят е въвел изисквания за редовност, съответно за недопустимост, на предложението за инициране на национален референдум:

Съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗПУГДВМС Народното събрание обсъжда подписката, **ако тя отговаря на изискванията по чл. 10, 11 или 12.** Следователно, преди Народното събрание да се произнесе по подписката, се извършва проверка за нейната допустимост **и Народното събрание не се произнася изобщо по нея, ако тя не**

отговаря на посочените изисквания. И макар тази разпоредба да е наименувана *Внасяне и обсъждане на подписката в Народното събрание*, а ал. 1 на чл. 13 да препраща към подписката на инициативния комитет, то ал. 3 на чл. 13 препраща не само към чл. 12 – *Предложение за произвеждане на национален референдум от граждани*, но и към целия чл. 10 – *Предложение за произвеждане на национален референдум*, където са изброени всички субекти, овластени да подадат искане за референдум. Член 13, ал. 3 препраща и към чл. 11, уреждащ предложението за произвеждане на национален референдум от общинските съвети. Следователно изискванията за недопустимост важат не само за иницирираната подписка от инициативен комитет, а за всички национални референдуми, предложени от овластените по чл. 10, ал. 1 субекти, включително от президента, от Министерския съвет, от общинските съвети. Тази процедура несъмнено потвърждава тезата, че, преди да се разгледа от Народното събрание, искането за национален референдум следва да бъде обект на преценка за редовност и за допустимост. От своя страна, разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗПУГДВМС изисква „*При установяване на нередовности в подписката, включително при установяване на несъответствия на подписката с изискванията на чл. 10, ал. 1, т. 5 или ал. 2, председателят на Народното събрание уведомява инициативния комитет и определя едномесечен срок за тяхното отстраняване*“. Горейзложеното е отчетено и в искането на президента по настоящото конституционно дело, според което „*Тук следва да бъде посочено, че по отношение на предложенията за произвеждане на национален референдум, направени от самите граждани, председателят на НС е законово натоварен с редица самостоятелни правомощия, за да издава актове. Това се потвърждава и от практиката по регистрирането и придвижването на процедури за национален референдум, инициирани от инициативни комитети. В тези случаи председателят е натоварен с конкретни правомощия по проверка на редовност и допустимост на самата процедура, което в крайна сметка може да има за цел преграждане хода ѝ*“. В искането на президента се извежда тезата, че тези правомощия касаят само процедурата за национален референдум, инициирана от инициативен комитет, но не и процедурите, инициирани от институциите по чл. 10, ал. 1, т. 1-4 от ЗПУГДВМС. Както бе посочено по-горе, законодателят е предвидил в нормата на чл. 13, ал. 3 спазването на изискванията за допустимост да се прилагат и за процедурите по чл. 10, 11 и 12 от ЗПУГДВМС.

В посочените случаи законодателят е въвел изисквания за редовност/допустимост на искането за провеждане на референдум, което е допълнителен аргумент за недопустимост на искането за тълкувателно решение и опровергава твърдението, че отсъства правна уредба в тази насока. Поставеният за тълкуване въпрос е иницииран от конкретното искане на президента за провеждане на референдум по негово предложение, но в същото време тълкуването, така, както е допуснато, има за цел да отговори за правомощията на председателя на Народното събрание по отношение на исканията на всички овластени от закона субекти по чл. 10, ал. 1 от ЗПУГДВМС. Както бе посочено по-горе, дори и в искането на президента се отчита, че председателят на Народното събрание има самостоятелни правомощия за преценка на изискванията, при които е допустимо предложението за национален референдум, макар да се споделя ограничителното тълкуване на чл. 13, ал. 3 от ЗПУГДВМС в посока, че нормата е приложима само за предложението за референдум от инициативен комитет. Дори и да се приеме тази теза, това води до извода, че за различните субекти по чл. 10 от ЗПУГДВМС има различни изисквания за допустимост и съответно различни процедурни правила, което, от своя страна, аргументира тезата ни, че тълкувателното искане е недопустимо поради невъзможност да се даде еднозначен отговор на поставения въпрос, тъй като различните хипотези на недопустимост при широкия кръг от субекти предполагат различни правни последици, които не могат да бъдат обхванати от отговора на поставения въпрос, най-малкото, защото в хипотезата на иницииране на референдум от граждани наличието на компетентност на председателя на Народното събрание по отношение на редовността и допустимостта на предложенията е безспорно установено в закона, което се отчита и от вносителя на искането.

2. На следващо място, следва да се отчита, че процедурни правила, уреждащи нередовни/недопустими искания до Народното събрание, са въведени, макар и в конкретни случаи, и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание предвижда възможност проектът на съответното решение да не се разглежда по същество, като органите, които могат да преценят това, са председателят на Народното събрание или съответната комисия - съгласно чл. 70, ал. 6 от ПОДНС законопроектите, към които не са приложени мотиви и/или предварителна оценка на въздействието, не се разпределят по реда на чл. 71 от председателя на Народното събрание до отстраняване на нередовността, за което вносителят се уведомява. Съгласно чл. 70, ал. 7 законопроектите,

към които не са приложени документите по ал. 2, не се разглеждат от Народното събрание до отстраняване на нередовността, за което председателят на водещата комисия уведомява вносителя. Основания за „недопустимост“ са предвидени в чл. 78, като алинея 1 предвижда, че *„законопроект, който е отхвърлен на първо гласуване, може да бъде внесен и разгледан повторно само след промени в основните му положения, което се отразява в мотивите, и не по-рано от три месеца след отхвърлянето му“*. Съответно законопроект, *„който е отхвърлен на първо гласуване, не може да бъде внесен и разгледан повторно по реда на чл. 79, ал. 1, ако не са спазени условията по ал. 1, с изключение на тези, които се отнасят до редакционни или правно-технически“*. Също така, съгласно чл. 79, ал. 1, изречение второ от ПОДНС *„Предложения, които излизат извън предметния обхват на приетия на първо гласуване законопроект, не се разглеждат и гласуват по същество. Комисията се произнася за недопустимост с решение“*. В тази норма също е предвидена специална хипотеза на недопустимост, която в случая се констатира от съответната комисия.

От анализа на горните разпоредби е безспорно, че нормативната уредба предвижда приложение на института недопустимост по отношение на отправените до Народното събрание искания. Доколкото всяко искане до държавен орган следва на първо място да е редовно/допустимо, за да бъде разгледано, то и по отношение на актовете на Народното събрание това изискване следва да важи в пълна степен.

3. **Фундаментално правило при упражняването на държавната власт е всеки държавен орган да се произнася само в границите на своята компетентност.** Искането на президента за провеждане на национален референдум за приемане на еврото е недопустимо, тъй като Конституционният съд категорично се е произнесъл, че ***произвеждането на национален референдум по този въпрос е извън функционалната компетентност на Народното събрание***. С постановеното Решение № 8 от февруари 2024 г. на Конституционния съд по к.д. № 13 от 2023 г. ясно се посочва, че *„Произвеждането на национален референдум по въпрос, който е извън обхвата на конституционно установената компетентност на Народното събрание, е и нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно която България като правова държава се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд неизменно поддържа в своята практика, че принципът на правовата държава „освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложили в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и*

съдебната власт, както и за всички правни субекти“ (Решение № 22/1996 г. по к.д. № 24/1996 г.). Като носител и източник на държавна власт суверенният народ, когато осъществява пряко държавната власт, също е обвързан от фундаменталните конституционни принципи, обективиращи общата воля за конституционен ред, както приема Съдът в Решение № 9/2016 г. по к.д. № 8/2016 г. – „конституционализмът е несъвместим с разбирането, че суверенът стои извън правото, което сам създава“, тъй като той „доброволно се поставя под действието на Основния закон“. Предложението на президента касае датата на приемане на еврото в България, но Конституционният съд е категоричен, че „Преценката за момента, когато държава членка с дерогация е готова да приеме еврото, т.е. изпълнила е конвергентните критерии, установени в член 140, § 1 от ДФЕС, се извършва не едностранно от националния парламент на държавата членка, а от Съвета на Европейския съюз по предложение на Комисията, след консултация с Европейския парламент, след обсъждане в Европейския съвет и след препоръка, отправена от квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета, представляващи държавите членки, чиято парична единица е еврото.“. Както се посочва и в Решение № 9 от 28 юли 2016 г. по конституционно дело № 8 от 2016 г., „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“. Във връзка с горното следва да се отбележи, че съдебната практика и юриспруденцията са категорични, че липсата на функционална компетентност е порок, водещ винаги до нищожност на решението на държавния орган, и всяко искане до държавен орган да разгледа въпрос, който е извън неговата функционална компетентност, следва да се остави без разглеждане, а не да се разглежда по същество.

4. Принципът на правната сигурност изисква при постановено вече/влязло в сила решение на държавен орган/съд повторното искане за произнасяне по същия предмет да е недопустимо. Този принцип е установен в устройствените или процесуални закони, уреждащи дейността на държавните органи или съдилищата: чл. 27, ал. 2, т. 1, чл. 159, т. 1 и 6 от АПК; чл. 299 и 130 от ГПК; чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционния съд и т.н. Обстоятелството, че чл. 2, ал. 2 от АПК изключва приложението на кодекса за

актове на Народното събрание и на президента, съответно липсата на детайлна уредба в ПОДНС или в специалния закон, не означава, че за актовете на Народното събрание и на президента не се прилага принципът на правната сигурност. Въпросът за провеждане на референдум за датата на приемане на еврото е решен с произнасянето на Народното събрание и последвалото решение на Конституционния съд, поради което искането на президента със същия предмет е недопустимо и на това основание.

5. Считаме, че поставеният в тълкувателното искане въпрос е процедурен и мястото му на регламентация е в ПОДНС или в специалния ЗПУГДВМС, а не на конституционно ниво. Както се посочва в определение № 4/2007 г. по к.д. № 9/2007г., *„целта на упражняването на тълкувателното правомощие, предвидено от конституционния законодател като самостоятелно, отделно от другите (и различно от инцидентното тълкуване на Основния закон при произнасяне за противоконституционност на актовете, посочени в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), е да се установи съдържанието и смисълът на конституционна/и разпоредба/и, по който смисъл се спори, „констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Така даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон“.* Разпоредбите на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията са пределно ясни и няма необходимост от тълкуването им. Факт е, че за конкретния казус, повдигнат в тълкувателното искане, няма изрична уредба в ПОДНС или в ЗПУГДВМС, но тази нормативна празнина не може да се запълни с тълкувателно решение на Конституционния съд. В конкретния случай, при липса на уредба в закона или в ПОДНС, действията на председателя могат да са предмет единствено на политическа отговорност.

В тази насока споделяме и особеното мнение на съдия Янкулова и разбирането, че *„... 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“* и *„... произнасянето по допуснатия въпрос с тълкувателно решение би имало ефекта на предварително*

произнасяне по конституционособразността на едно или друго законодателно решение, формирането на което конституционният законодател е предоставил на волята на народните представители. Фактът, че правилникът на Народното събрание Конституционният съд трайно и неотклонно приема в практиката си за акт, който подлежи на контрол за конституционособразност (Решение № 10/1992 г. по к.д. № 13/1992 г., последно Решение № 6/2022 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.“

6. Конституционният съд многократно е изследвал „многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика“. Под „правова държава във формален смисъл“ се разбира държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно, недвусмислено и безпротиворечиво определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания“ (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Председателят на Народното събрание е длъжен да спазва принципите на правовата държава, касателно принципа на правната сигурност, както и пряката забрана по чл. 57, ал. 2 от Конституцията, че не се допуска злоупотреба с права. Обстоятелството, че в ПОДНС или в специалния закон не е уредено изрично в конкретната хипотеза дали отклоняването на искането се прави от председателя или от съответна комисия, не прави действията на председателя противоречащи на Конституцията. Правомощията на председателя в тази насока могат да се извлекат както от нормите на ПОДНС и ЗПУГДВМС, така и от други решения на Конституционния съд „Функциите на председателя на Народното събрание, предвидени в чл. 77 от Конституцията, могат да се определят в няколко групи: организационни, правноуверителни и такива от представителен характер (Решение № 16/1992 г. по к.д. №25/1992 г.). 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, спазване на вътрешните правила и процедура. 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 искането на вносителя до Конституционния съд за тълкувателното решение се излага доводът, че „засегнатите от нищожни актове на държавни органи лица винаги трябва да могат да се позовават пред съд при опорочаването на тези актове от тежки нарушения”. Както бе посочено по-горе, няма пречка да бъде търсена политическа отговорност на действията на председателя на Народното събрание. На следващо място, разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 1 от АПК изключва приложението му само за актове на Народното събрание и на президента, но не и на председателя на Народното събрание. След като актовете на председателя на Народното събрание са изключени от конституционен контрол, логично е те да могат да бъдат предмет на съдебен контрол въз основа на общата клауза за обжалваемост по чл. 120 от Конституцията, което би разрешило въпроса както с липсата на съдебен контрол, така и с бъдещи сходни казуси, тъй като само в нарочно съдебно производство биха могли да се разгледат спецификите на всеки отделен казус, а не чрез тълкувателно решение, което няма да постигне своята цел, тъй като не може да обхване всичките възможни хипотези на нередовност/недопустимост по отношение на всички овластени субекти по чл. 10 от ЗПУГДВМС.

Като конструкция принципът на правовата държава допуска възможна конкуренция между отделните негови компоненти и по необходимост включва принципа на балансираната преценка на конкуриращи се принципи и основни права като елемент на своето съдържание (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). В настоящия случай – поредицата от категорични решения на Народното събрание: Решение от 26 юли 2024 г. за ускоряване и завършване на процеса по практическа подготовка за приемане на еврото в Република България (обн., ДВ, бр. 64/2024 г.), Решение от 7 юли 2023 г. по предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. (обн., ДВ, бр. 60/2023 г.), както и последвалото Решение № 3 от 8 февруари 2024 г. на Конституционния съд по к.д. № 13 от 2023 г., в допълнение към поетите от Република България задължения по Договора за присъединяване, в своята съвкупност правят действията на председателя на Народното събрание легитимни и правнодопустими. Както се посочва в Решение № 3 от 28 април 2020 г. на Конституционния съд по к.д. № 5/2019 г.: „в крайна сметка правната сигурност не се

отнася до релативна стабилност на правния ред, основана на законност, а е сигурност, основана единствено на валиден закон". В настоящия случай „валидният закон“ е безспорно установен в Решение № 3 по к.д. № 13/2023 г.

Действията на председателя на Народното събрание са в съответствие както с принципа на правната сигурност, така и с нормата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Както посочва Решение № 3 по к.д. № 13/2023 г., „Конституционният съд не намира основание в настоящото производство да отстъпи от разбирането за същността и значението на чл. 4, ал. 3 от Конституцията в цитираното по-горе Решение № 7/2018 г. по к.д. № 7/2017 г. и подчертава, че функционирането на конституционно установените органи в съответствие с поетите с Договора за присъединяване задължения е конституционна повеля и тя трябва да бъде следвана при осъществяването на държавната власт, включително когато това става пряко от суверена – обратното означава неизпълнение на конституционния ангажимент на държавата, така както повелява разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон.“

Считаме, че Конституционният съд следва да остави без разглеждане искането за тълкувателно решение по така поставения въпрос, алтернативно да отговори на поставения въпрос в посока, че в хипотезите на нередовност и недопустимост на предложението на овластените по чл. 10, ал. 1 от ЗПУГДВМС лица, председателят на Народното събрание има правомощие да остави искането без разглеждане, освен ако друго не е установено в закон или ПОДНС.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ