

при участието на секретар-протоколита 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 №51-550-01-301/13.05.2025 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 05.02.2014 г. председателят на 42-рото Народно събрание е докладвал в пленарната зала, че е получено предложение от президента и че актовете (заедно с внесените законопроекта) са разпределени. С Указ №201/05.08.2014 г. президентът е разпуснал Народното събрание, поради което предложението не е разгледано. На 03.07.2015 г. президентът е сезирал 43-тото Народно 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 01.07.2015 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 №51-550-01-301/13.05.2025 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 иницирираните 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 №51-550-01-301/13.05.2025 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 №4/2007 г. по к.д. №9/2007 г.; Определение №8/2016 г. по к.д. №17/2016 г.; определение от 08.10.2019 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 08.10.2019 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 №8/2016 г. по к.д. №17/2016 г.). Както е посочено и в Определение №12/2024 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 №2/2021 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 процедуриране 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 длъжниците 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 №4/2007 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 №9/2016 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 №51-550-01-301/13.05.2025 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 №4/2007 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 №51-550-01-301/13.05.2025 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 Карагъзова-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 Орманджиев, 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

О П Р Е Д Е Л И :

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 Карагъзова-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 Орманджиев, 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 №51-550-01-301/13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание.

Прекратява производството в тази част.