

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 №1/2025 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 на 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 №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.; Определение №8/2016 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 №8/2005 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 №4/2007 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 №1/2025 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 конституционносъобразността 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 №14/2013 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 №22/1995 г. по к.д. №25/1995 г. и Решение №24/1995 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 т. 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 №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Определение №16/2024 г. по к.д. №41/2024 г.).

Контролът за конституционност 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 на 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

О П Р Е Д Е Л И:

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. (обн. 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.