



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 20**

София, 23 декември 1992 г.

(обн., ДВ, бр. 1 от 5 януари 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Теодор Чипев
Милчо Костов	Милена Жабинска
Цанко Хаджистойчев	Любен Корнезов
Станислав Димитров	Пенчо Пенев
Нено Неновски	Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколита Стойка Белова разгледа в закрито заседание на 17 декември 1992 г. к.д. № 30 от 1992 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Производството по делото е образувано въз основа на искане, направено от 51 народни представители от 36-о Народно събрание, за даване на задължително тълкуване на разпоредбите от Конституцията на Република България, които уреждат материята по съставяне на ново правителство, правомощията и срока на служебното правителство, статута на Народното събрание, което е разпуснато при условията на чл. 99, ал. 5 от

Конституцията, както и на народните представители от състава на разпуснатото Народно събрание.

Към настоящето дело е присъединено к.д. № 29/1992 г. То е образувано по искане на главния прокурор, направено на същото основание - за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията във връзка със статута на Народното събрание, разпуснато от президента при условията на чл. 99, ал. 5, и на народните представители от състава на разпуснатото Народно събрание. Поради това, че предметът на искането по к.д. № 29 от 1992 г. се обхваща от този по к.д. № 30 от 1992 г., с протоколно определение, постановено в заседанието от 8 декември 1992 г., първото от посочените дела е присъединено към второто за съвместно разглеждане и решаване, като производството по присъединеното дело е прекратено.

С определение от същата дата, поставено във фазата по чл. 19, ал. 1 ЗКС, е допуснато за разглеждане искането на 51 народни представители за даване на задължително тълкуване на разпоредбите от Конституцията, които уреждат съставянето на ново правителство, правомощията и срока на служебното правителство, както и искането на тези народни представители и на главния прокурор за даване на задължително тълкуване на разпоредбите от Конституцията относно статута на Народното събрание, което е разпуснато при условията на чл. 99, ал. 5, и на народните представители от разпуснатото Народно събрание.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, парламентарните групи на СДС, предизборния съюз на БСП и коалиция и ДПС, президентът на републиката и Министерския съвет. На заинтересуваните страни е дадена възможност да изразят становище по подлежащите на тълкуване въпроси. В определения от Конституционния съд срок са постъпили становища от председателския съвет на Народното събрание, парламентарните групи на СДС и

предизборния съюз на БСП и коалиция, президента на републиката, главния прокурор.

За да се произнесе по направените и приети за разглеждане искания, Конституционният съд взе предвид следното:

## Раздел I

### По съставянето на ново правителство

Редът за съставяне на ново правителство се съдържа в разпоредбата на чл. 99 от Конституцията. Този ред се прилага както в случаите на съставяне на правителство след провеждане на парламентарни избори, т.е. при новоизбрано Народно събрание, така и когато се прекратят правомощията на Министерския съвет при условията на чл. 111, ал. 1 от Конституцията (чл. 99, ал. 6). Последната хипотеза се прилага също, когато правомощията на Министерския съвет се прекратят при условията на чл. 112, ал. 2 - оставка на правителството, подадена, след като Министерският съвет не получи исканото доверие от Народното събрание. Именно такава процедура е в ход след решението на 36-о Народно събрание от 28 октомври 1992 г., взето на основание чл. 112 от Конституцията, съгласно което Министерският съвет не получава исканото доверие. Тази процедура всъщност разкрива и обстоятелствата, от които се поражда нуждата от исканото тълкуване и които обуславят допустимостта да бъде упражнено това правомощие на Конституционния съд.

Процедурата по образуване на ново правителство - след общи законодателни избори или след прекратяване правомощията на Министерския съвет - е уредена в Конституцията от гледище на ролята, която президентът играе, респективно като правомощие на президента, доколкото разпоредбата на чл. 99 се намира в главата от Конституцията, която урежда статуса на тази институция и нейните функции. Тази роля е

предимно посредническа и това съответства на парламентарния характер, който образуването на правителството има. Кабинетът се съставя на парламентарна основа и е в зависимост - и като възможност за образуване, и като жизнеспособност - от разположението на политическите сили в парламента и от подкрепата, която получава в парламента.

На президента принадлежи актът, който поставя началото на разглежданата процедура. Указът, с който на посочения от най-голямата парламентарна група кандидат за министър-председател се възлага да състави правителство, или т.нар. проучвателен мандат, се предхожда от консултации с парламентарните групи. Значението на тези консултации е и политическо, и конституционно. То е различно - като интензитет - в различните фази на предвидената от Конституцията процедура. В началото на тази процедура президентът е обвързан от съотношението на политическите сили, изразено в големината на парламентарните групи по численост, както и от определена от Конституцията поредност. Тази поредност, според която възлагането е най-напред на кандидат, посочен от най-голямата по численост парламентарна група (чл. 99, ал. 1), а впоследствие - на кандидат, посочен от втората по численост парламентарна група (чл. 99, ал. 2), не може да бъде нарушена. Президентът не разполага с възможност да преценява в тази фаза кому да възложи проучвателен мандат и сам да търси кандидат от друга парламентарна група или извън парламента. Не така обаче стоят нещата в случай на неспособност на първите две парламентарни групи да образуват правителство. В този случай съгласно чл. 99, ал. 3 от Конституцията президентът възлага посочването на кандидат за министър-председател на някоя от следващите парламентарни групи. Употребеният израз предполага наличието на повече от три парламентарни групи. С оглед на него Конституцията предписва на президента да възложи проучвателния мандат на някоя от следващите парламентарни групи, а не непременно на непосредствено следващата по

численост. За президента не съществува задължение да изреди последователно всички парламентарни групи, от които Народното събрание евентуално се състои. Съображението е обяснимо: при един разнороден по състав парламент, който поначало е пречка за образуването на силно и стабилно правителство, необходимо е активно посредничество. Конституцията го възлага на държавния глава - функция, която съответства на конституционния му статус. По този начин важните политически и морални страни на въпросната дейност придобиват и конституционно основание, като на президента е дадена възможност да търси възможности за формирането на парламентарно мнозинство, годно да излъчи правителство. Тук се подчертава посредническата и преди всичко обединителна роля на президента, за да се намери изход в ситуация, определена от множеството на политическите партии, раздробеността на парламента и разнопосочеността на представените в него интереси. Ето защо неговата преценка не е ограничена от числеността и броя на парламентарните групи. Разбира се, когато Народното събрание се състои от три парламентарни групи, президентът е длъжен да възложи на третата по численост парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател, без да може да прави преценка, дали тя ще е в състояние да реализира такъв мандат. Значимостта на разглеждания момент, който настъпва след два неуспешни опита за образуване на правителство, произтича от още едно конституционно изискване. И то се намира в разпоредбата на ал. 3 на чл. 99 и се състои в предвиждането на 7-дневен срок, в който президентът е длъжен да възложи на някоя от следващите парламентарни групи да посочи кандидат за министър-председател. За разлика от първите два тура, в които президентът не е обвързан със срок, в който трябва да възложи проучвателния мандат, по-нататък се предвижда ускоряване на процедурата, тъй като периодът, в който не може да бъде съставено ново правителство (и действа служебно правителство или правителство, което е подало оставка), може да се окаже прекомерно дълъг.

Друга особеност на процедурата в тази ѝ част се състои в обстоятелството, че президентът извършва възлагане най-напред на някоя от следващите парламентарни групи, т.е. на парламентарна група като такава, а не на посочен кандидат, и едва след това проучвателният мандат се възлага на посочен кандидат за министър-председател. Различието може да обяснено с това, че е необходимо да се даде възможност на някоя от следващите парламентарни групи също да проведе политически консултации, за да се потърси и намери начин за образуване на стабилна коалиция. Освен това ал. 3 на чл. 99 от Конституцията дава отговор на още един въпрос: дали кандидатът за министър-председател е длъжен да предложи състав на правителството. Съгласно изричното разпореждане на Конституцията в 7-дневен срок кандидатът за министър-председател е длъжен да предложи на президента състав на Министерския съвет. Това следва и от ал. 2 и 3 на чл. 99, следва и от смисъла на проучвателния мандат: да се установи възможността за формиране на правителство. Предвиденото в посочените конституционни разпоредби задължение на този, комуто е възложен проучвателният мандат, да предложи състав на Министерския съвет освен буквално трябва да се разбира и в смисъл, че към този момент се разчита на парламентарна подкрепа за определено правителство, включително и по състав. Така трябва да се разбира съгласието за образуване на правителство, за което става дума в ал. 5 на чл. 99. Когато процедурата по образуването на правителство е във фазата на реализиране на възложен проучвателен мандат, успешно приключване на проучвателния мандат по смисъла на чл. 99, ал. 4 означава, че кандидатът за министър-председател е предложил пред президента структура и състав на Министерския съвет. Ако това условие е изпълнено и кандидатът отговаря на останалите конституционни изисквания за избираемост, президентът издава указ, с който предлага на Народното събрание избирането му за министър-председател. На този етап фактът на предлагане на предлагане на структура и състав на правителството означава наличието на "съгласие" за

неговото образуване. В този смисъл представените пред президента структура и състав на Министерския съвет не подлежат на контрол от него. Следователно самото представяне е достатъчно, за да се констатира, че мандатът е приключил успешно, и е основание да се предложи на Народното събрание да избере този кандидат. Не е изключено обаче във времето от отправянето на предложението до Народното събрание до провеждането на избора да се наложат промени в представения на президента състав на правителството. Независимо дали са предизвикани от практически или политически съображения, допустимо е такива промени да бъдат направени и те не съставляват нарушение на установения в Конституцията ред за съставяне на правителство.

В следващия етап, който е същински за съставяне на правителството, защото то се образува по решение на Народното събрание (чл. 84, т. 6 от Конституцията) и именно това решение има конститутивен ефект, постигането на съгласие по смисъла на чл. 99, ал. 5 означава избиране на предложението от президента министър-председател, а по предложение на министър-председателя - на останалия състав на правителството. Конституцията определя реда за избиране на кандидата за министър-председател и на предложените от него структура и състав на Министерския съвет, респективно дали това става последователно с две отделни решения или с общо решение. Според посочената разпоредба на чл. 84, т. 6 най-напред се избира министър-председателят, а след това с отделно решение - предложението от него състав на Министерския съвет. По този начин във връзка с избирането на Министерския съвет се откроява фигурата на министър-председателя. Върху същата идея е изградена и уредбата на прекратяването на правомощията на правителството (срв. чл. 89, ал. 2 и чл. 111, ал. 1, т. 2 и 3 от Конституцията).

Друго, което следва категорично от конституционния текст, е относно гласуването на състава на Министерския съвет по начина, наречен "ан

блок". Утвърждаването на т.нар. "екипен принцип" изключва възможността съставът на Министерския съвет да се определя от парламента и има за последица - в случай на неизбиране на предложения състав като цяло - неуспешно приключване на мандата и неговото изчерпване. Тази последица настъпва и когато при гласуването "ан блок" не бъдат избрани отделни лица от предложения състав. Изводът, който произтича, е, че ако предложените от избрания министър-председател структура и състав на правителството не бъдат одобрени от Народното събрание, трябва да се счита, че мандатът се изчерпва, т.е. приключва неуспешно. След като парламентът не избира предложения Министерски съвет, това означава липса на съгласие, респективно невъзможност да се постигне съгласие, което води или до възлагане на мандат на кандидат от следващата парламентарна група, или - ако конституционните възможности са изчерпани - до разпускане на парламента и назначаване на служебно правителство. Не се предвижда възможност за предлагане на нов състав на правителството от избрания вече министър-председател.

При избирането на министър-председателя може да се постави въпросът, дали кандидатът е длъжен да уведоми Народното събрание за състава и структурата на правителството, което има намерение да предложи, ако бъде избран. Такова изискване не е предвидено изрично от Конституцията и не може да се счита, че то може да бъде извлечено от логиката на процедурата. Докато в предходния етап представянето пред президента на структура и състав на правителството е условие за успешно приключване на мандата (чл. 99, ал. 2), при гласуването от Народното събрание такова условие е самият избор. Друг е въпросът, че по политически или прагматични съображения уведомяването на Народното събрание за състава на правителството може да се направи, за да повлияе на избора на кандидата за министър-председател.



Във всички случаи, ако се стигне до прекратяване правомощията на избрано правителство поради подаване на оставка, дори и след кратко съществуване, процедурата по чл. 99 трябва да започне отначало, а не да се продължи чрез преминаване към мандат на парламентарна група, следваща парламентарна група, която е излъчила подалото оставка правителство. Без значение е продължителността на периода, през който правителството е съществувало.

В заключение на изложените съображения по разгледаните въпроси относно съставянето на ново правителство в обобщен вид разпоредбите от Конституцията, които ги уреждат, могат да бъдат изтълкувани така:

- При повече от една парламентарна група по ал. 3 на чл. 99 от Конституцията президентът не е ограничен от числеността на парламентарната група и не е длъжен да възложи проучвателен мандат на посочени последователно от всички парламентарни групи кандидати за министър-председател. В този случай президентът е оправомощен да извърши преценка, на коя парламентарна група да възложи посочването на кандидат за министър-председател. Ако парламентарните групи са само три, президентът е длъжен да възложи на третата по численост парламентарна група да предложи кандидат за министър-председател.

- Проучвателният мандат е приключил успешно, когато кандидатът, на когото е възложен, отговарящ на изискванията за избираемост, представи пред президента състав на Министерския съвет. Това не изключва промени в предложения състав преди гласуването от Народното събрание.

- Когато Народното събрание избере министър-председател, но откаже да избере предложения от него Министерски съвет по структура и състав, счита се, че неговият мандат е приключил неуспешно и процедурата по избиране на правителство продължава с възлагане на проучвателен мандат

на кандидат от следващата парламентарна група, ако има такава, или по начина, посочен в чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

- След като избраното веднъж правителство подаде оставка, съставянето на ново правителство се извършва по реда, посочен в чл. 99, ал. 1 от Конституцията, независимо от продължителността на периода, през който това правителство е съществувало.

## Раздел II

### Относно правомощията и срока на служебното правителство

Изчерпването на процедурата по чл. 99 от Конституцията за съставяне на правителство на парламентарна основа има за последица назначаването на служебно правителство, разпускането на Народното събрание и насрочването на нови избори (чл. 99, ал. 5). Това става с актове на президента, които се издават едновременно.

При дезорганизация на мнозинството в парламента, водеща до неспособност на самото Народно събрание да излъчи правителство, неговото разпускане е последица от тази неспособност. Провеждането на нови избори е средство за решаване на кризисната ситуация чрез евентуално реструктуриране на парламента, което да хомогенизира парламентарното мнозинство. Естествено е при това положение, че 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, 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).

Прието е да се счита, че компетентността на служебното правителство е ограничена по време и цел. От самия конституционен текст следва, че то има временен характер. Без да е възможно да се изчисли срокът на пълномощията му, могат да се определят началото и краят на този срок. Началото се поставя с указа на президента, с който това правителство се назначава (последница от този указ е прекратяване правомощията на намиращото се в оставка правителство). Краят се бележи от избирането на ново правителство по реда на чл. 99 от Конституцията от новоизбраното Народно събрание. Видно е, че в най-добрия случай разглежданият срок е около три месеца (като към срока по чл. 64, ал. 3 се прибави този по чл. 75), но на практика той може да продължи и по-дълго. Видно е също така, че служебното правителство не във всички случаи действа при липса на действащо Народно събрание. Освен в хипотезата на чл. 99, ал. 7, в която Народното събрание въобще не се разпуска, възможно е служебното правителство да функционира известно време наред с новоизбраното Народно събрание.

При положение, че в България е установено "парламентарно управление" (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), същностен белег на което е политическият контрол, упражняван от Народното събрание по отношение на правителството, респективно необходимостта от доверие на Народното събрание към правителството, обстоятелството, че служебното правителство е назначено от президента, дава основание да се счита, че функциите му са ограничени.

Освен този извод, който може да бъде направен на базата на Конституцията, останалите основания за определяне правомощията на служебното правителство чрез тълкуване на конституционния текст са ограничени. Известно указание се съдържа в самото наименование на това правителство. То е служебно, както се отбелязва, най-напред поради начина на неговото формиране. До него се стига "ако не се постигне съгласие за образуване на правителство". Общата формула "непостигане на съгласие" (чл. 99, ал. 5, изр. 1) отразява в крайна сметка невъзможността да се образува парламентарно мнозинство, което да послужи като стабилна основа на едно силно правителство. В този смисъл правителството е "служебно". "Служебно" е то, от друга страна, и защото трябва да извърши определени функции до провеждането на нови избори (вкл. да организира самите избори).

На плоскостта на конституционен текст може да се обоснове още едно конкретно ограничение, доколкото служебното правителство обикновено действа при разпуснато Народно събрание. Когато 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. Когато обаче действията на правителството подлежат на последващо одобрение от Народното събрание, утвърждаването може да се получи и от новоизбраното Народно събрание.

Изтъкнатото разбиране се основава на посочените конституционни разпоредби и върху конституционната идея и уредба за правителство, което е отговорно пред Народното събрание. От това произтича ограничеността на функциите на назначеното от президента правителство - характеристика, която трябва да се има предвид при евентуалното му функциониране и при преценка на неговите действия. Не е възможно обаче чрез тълкуване на

Конституцията да се изброят правомощията на служебното правителство. Не е възможно задължително определяне на тези правомощия чрез отделен закон. Всъщност такова изброяване не е предвидено в Конституцията за правомощията на Министерския съвет въобще. Чрез използването на т.нар. обща клауза в чл. 105, ал. 1 е отбелязано, че Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. 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.

Поради естеството на задачите, които решава служебното правителство, както и поради това, че то обикновено не изпълнява една политически формирана и подкрепена програма, трябва да се счита, че упражняването от него на законодателна инициатива е допустимо в рамки, очертани от ограничеността на целите и функциите на това правителство.

Участието на служебното правителство в законодателния процес чрез упражняване на законодателна инициатива е ограничено и поради това, че поначало то действа по време, когато Народното събрание е с прекратени пълномощия поради разпускането му. Съществува обаче възможност служебното правителство да функционира при действащ парламент (хипотезата на чл. 99, ал. 7, след избирането на ново Народно събрание, докато бъде съставено ново правителство и при възобновяване пълномощията на разпуснатото Народно събрание). В тези случаи то се оказва обект и на парламентарен контрол, чиито рамки са стеснени от

обстоятелството, че не могат да имат за резултат осъществяването на политическа отговорност пред парламента. 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.

В тези му стеснени рамки парламентарният контрол не може да се използва, за да се налагат юридически санкции върху решенията и действията на служебното правителство. Поначало парламентарният контрол не може да се счита като средство за управление на парламента, защото парламентът не управлява, а оставя това да прави правителството. От друга страна, би било нарушение на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), ако се допусне Народното събрание да отменя актове на правителството, които счита за незаконосъобразни или неправилни.

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 и 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 на особеностите, присъщи на този

кабинет, президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично.

По изложените съображения може да бъде дадено следното тълкуване на Конституцията относно разгледаните въпроси за обема на правомощията и срока на служебното правителство:

- Служебното правителство има временен характер. То се назначава от президента, когато се изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание. Срокът на правомощията му продължава до образуването на редовно правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията. В крайна сметка този срок се определя от съставянето на правителство от новоизбрано Народно събрание.

- С назначаването на служебно правителство престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет.

- Служебното правителство осъществява поначало правомощията на Министерския съвет, определени в глава пета от Конституцията.

- От това, че служебното правителство получава своя мандат не от парламента, произтича определена ограниченост на неговите функции. Тя не подлежи на дефиниране или законово регламентиране, а е следствие от ограничения период на функциониране на служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до провеждането на законодателни избори и съставянето на редовно правителство, от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него, както и от непарламентарния източник на неговите правомощия.

- Служебното правителство не е обект на парламентарен контрол, който цели реализирането на политическа отговорност.

- Президентът може да прави промени в структурата и състава на служебното правителство.

### Раздел III

Относно статута на Народното събрание, разпуснато при условията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, и на народните представители от разпуснатото

#### Народно събрание

Когато президентът разпусне парламента, разпускането води до прекратяване пълномощията на Народното събрание. Значението на понятието "разпускане" е широко известно. И в историко-правен, и в сравнителноправен смисъл неговият ефект не буди съмнение. Той се изразява в прекратяване легислатурата на парламента, както и на мандата на народните представители. Прекратяването на срока на пълномощията на Народното събрание вследствие на разпускането е естествена последица от предизвикалата го криза в отношенията между законодателната и изпълнителната власт. За да се преодолее тази криза, се прибегва до провеждането на нови избори. Именно изборите, които се явяват крайното демократично средство, са предназначени да предложат изход от създаденото положение. Ето защо разпускането на парламента е предвидено в един-единствен случай, предоставено е на държавния глава и упражняването му е съпроводено от отбелязаните вече гаранции срещу установяването на непарламентарен режим на управление. Тези юридически ограничения, свързани с условията, при които Народното събрание се разпуска, и с насрочването на избори в кратък срок едновременно с разпускането, се допълват от моралните и политическите гаранции, съдържащи се във функциите на държавния глава, който е овластен да разпусне Народното събрание и да назначи служебно правителство. Конституционният съд приема, че неутралното положение, в



което президентът на републиката се намира, идеята за арбитражните му функции и въобще цялостният му статус на държавен глава обезпечават стабилността, непрекъсваемостта и конституционносъобразността на държавното управление. Както се посочи, последното средство за постигане на съгласие между органите в държавата са новите избори. До тяхното провеждане Конституцията е поверила тези функции на президента.

В светлината на изложеното принципно конституционно разрешение Конституционният съд не възприема довода, според който в Конституцията е установен принципът за непрекъсваемост на пълномощията на народните представители, които формират върховния орган на страната. Пълномощията на Народното събрание се прекратяват с публикуването на указа на президента за неговото разпускане. Те не продължават в периода до избирането на ново Народно събрание. Действащата българска Конституция не съдържа разпоредба, подобна на тази на чл. 39, ал. 1 от Основния закон на ФРГ, според която мандатът на Бундестага се прекратява с конституирането на новия Бундестаг, или на чл. 61, ал. 3 от Конституцията на Италианската република, според която пълномощията на предишните камари се продължават до свикването на новите камари. Обратно: според чл. 64 от българската Конституция пълномощията на Народно събрание се прекратяват с изтичането на срока, за който е избрано, като според ал. 3 избори за ново Народно събрание се провеждат най-късно до два месеца след прекратяване пълномощията на предишното. Следователно съществува период, в който не функционира парламент, тъй като пълномощията на предишния са прекратени (изричен израз на конституционния текст), а новият още не е избран. Положението не е недопустимо и друго не произтича от това, че съгласно чл. 1, ал. 1 от Конституцията България е република с парламентарно управление. Освен че определя формата на държавно управление (република), тази разпоредба дава съществено указание относно принципното съотношение между

парламента, правителството и държавния глава. След като центърът на политическия живот е поставен в парламента и е необходимо доверие на парламента към правителството, режимът на управление е парламентарен. Но това не означава, че държавата не може да съществува без парламент или че губи същината си по чл. 1, ал. 1 поради предсрочното прекратяване пълномощията на Народното събрание. Още повече, че има изрични конституционни разпореждания в обратния смисъл.

Идеята за непрекъсваемост на функциите на Народното събрание не намира опора и в разпоредбата на чл. 74 от Конституцията. Народното събрание е постоянно действащ орган, но за времето на неговата легислатура, за времето на неговия мандат. Член 74 не е предназначен да определи продължителността на мандата на Народното събрание, а да посочи, че по време на мандата си Народното събрание заседава непрекъснато освен в периодите, които то само е определило като свои ваканции (срв. изр. 2 на чл. 74).

На последно място, неоснователно е да се поддържа, че щом като чл. 72, ал. 1 от Конституцията изчерпателно изброява основанията за предсрочно прекратяване пълномощията на народните представители, чл. 99, ал. 5 не може да предвиди друго такова основание. Разбирането не държи сметка за това, че чл. 72, ал. 1 се отнася за индивидуалния мандат на всеки народен представител поотделно, а чл. 99, ал. 5 засяга мандата на Народно събрание като цяло. В чл. 72, ал. 1 са изброени (наистина изчерпателно) основанията за предсрочно прекратяване пълномощията на народния представител. Това личи и от буквалното тълкуване и от естеството на отделните основания, тъй като всяко едно от тях се отнася до отделно лице - смърт, присъда, неизбираемост, несъвместимост, подаване на оставка. Докато при прекратяване пълномощията на Народното събрание, вкл. и вследствие на разпускане, съдбата на индивидуалния мандат е в зависимост от пълномощията на цялото Народно събрание.

Не е допустимо народните представители да продължават да са носители на пълномощия при положение, че е преустановено съществуването на органа, който те съставят. При разпускането настъпва положение, еднакво с това, което се свързва с изтичането на срока, за който Народното събрание е избрано. Щом като в хипотезата на изтекъл законен мандат пълномощията на всеки от народните представители очевидно са функция от прекратяването на пълномощията на Народното събрание, няма основания за различно разрешение, когато прекратяването е поради разпускане. Не произтича такова основание и от обстоятелството, че разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, в която са установени условията за разпускането, не постановява прекратяване на пълномощията, защото целта на насрочването на нови избори - акт, който съпътства разпускането на Народното събрание, е да се избере ново Народно събрание поради прекратяване пълномощията на разпуснатото. И в двете хипотези настъпва прекратяване мандата на самото Народно събрание. Ето защо и в двете хипотези това води до прекратяване пълномощията на народните представители. Различието в основанията - изтичане на срока, за който Народното събрание е избрано, в единия случай, и разпускане - в другия, е по отношение на самото Народно събрание. По отношение на народните представители нищо не обуславя такова различие, така че трябва да се приеме, че са еднакви правните последици спрямо статута на народните представители.

Това означава, че народните представители не се ползват с депутатски имунитет, не получават възнаграждение, по отношение на тях не се прилагат изискванията за несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Естествено е, че при това положение не може да става дума за подаване на оставка, нито за заместване на подал оставка народен представител. След разпускането престават да действат и парламентарните комисии. Въпросите по чл. 84, т. 9, 10, 11 и чл. 85 от Конституцията са поначало от

компетентността на Народното събрание. Отбелязва се вече, че без предварително съгласие на Народното събрание правителството (съответно служебното правителство) не може да сключи договор за държавен заем. Що се отнася до въпросите по т. 10, 11, а също и т. 12 на чл. 84, Конституцията допуска тяхното решаване от президента, когато Народното събрание не заседава, като постановява незабавното свикване на Народното събрание, за да се произнесе по такова решение (чл. 100, ал. 5). Ако Народното събрание е разпуснато, обявяването на положение на война или на друго извънредно положение създава основания, съвпадащи с тези по чл. 64, ал. 2 от Конституцията. Аналогичен трябва да бъде ефектът от възникването на такова положение по отношение мандата на разпуснатото Народно събрание - тогава той се възобновява и Народното събрание се свиква по реда на чл. 78 от Конституцията.

Изложеното тук разбиране намира още едно потвърждение в разпоредба от Конституцията. Става дума за чл. 64, ал. 2, според който в случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава, респ. възобновява, до отпадането на тези обстоятелства. Следователно Конституцията допуска да се "продължи" (ефектът е всъщност на възобновяване) един вече прекратен мандат. Механизмът на чл. 64, ал. 2 може да се приложи и в случая на разпуснато Народно събрание. То е с прекратени пълномощия и "не заседава". При това положение и при възникване на обстоятелствата по чл. 100, ал. 5 пълномощията на Народното събрание се възобновяват по силата на тези обстоятелства и то може да бъде свикано както, за да се произнесе по взетите от президента решения, така и въобще да функционира до отпадане на обстоятелствата, предизвикали възобновяване на мандата му.

Изложеното позволява да бъдат направени следните изводи относно пълномощията на разпуснатото Народно събрание и правното положение на народните представители от разпуснатото Народно събрание:

- Разпуснатото при условията на чл. 99, ал. 5 Народно събрание е с прекратени пълномощия. Пълномощията му могат да бъдат продължени само при възникване на обстоятелствата по чл. 64, ал. 2, като за целта то се свиква по реда на чл. 78 от Конституцията.

- След разпускането на Народното събрание народните представители нямат възможност да осъществяват контрол над министрите, вкл. и чрез упражняване правото на питане, защото разпуснатото Народно събрание не заседава, както и защото по отношение на служебното правителство значението на парламентарния контрол е ограничено.

- След разпускането на Народното събрание народните представители губят правата и задълженията си като такива. Тези права и задължения се възстановяват при продължаване пълномощията на Народното събрание при условията на чл. 64, ал. 2 от Конституцията.

В този смисъл подлежат на тълкуване разпоредбите от Конституцията, които уреждат разгледаните в този раздел въпроси.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

## **РЕШИ:**

### **I. По съставянето на ново правителство**

При повече от една парламентарна група по ал. 3 на чл. 99 от Конституцията президентът не е ограничен от числеността на парламентарните групи и не е длъжен да възложи проучвателен мандат на посочени от всяка от тях кандидати за министър-председател. В този случай

президентът е оправомощен да извърши преценка, на коя парламентарна група да възложи посочването на кандидат за министър-председател. Когато парламентарните групи са три, президентът е длъжен да възложи на третата парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател.

Проучвателният мандат е приключил успешно по смисъла на чл. 99, ал. 4 от Конституцията, когато кандидатът, на когото е възложен, отговарящ на изискванията за избираемост, представи пред президента състав на Министерския съвет. Това не изключва промени в предложениния състав преди гласуването от Народното събрание.

Когато Народното събрание избере министър-председател, но откаже да избере предложениния от него Министерски съвет по структура и състав, счита се, че мандатът на този кандидат е приключил неуспешно и процедурата по избиране на правителство продължава с възлагане на проучвателен мандат на кандидат от следващата парламентарна група, или по начина, посочен в чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

След като избраното веднъж правителство подаде оставка, съставянето на ново правителство се извършва по реда, предвиден в чл. 99 от Конституцията, независимо от продължителността на периода, през който това правителство е съществувало.

## **II. Относно правомощията и срока на служебното правителство**

Служебното правителство има временен характер. То се назначава от президента, когато се изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание. Срокът на правомощията му продължава до образуването на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията.

С назначаването на служебно правителство престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет.

Служебното правителство осъществява правомощията на Министерския съвет, определени в глава пета от Конституцията. Известна ограниченост на неговите функции произтича от това, че то получава своя мандат не от парламента. Тя не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до провеждането на законодателни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него, от липсата на парламент, когато Народното събрание е разпуснато, а ново Народно събрание не е избрано, от непарламентарния източник на неговите правомощия.

Служебното правителство не е обект на парламентарен контрол, който цели реализирането на политическа отговорност.

### **III. Относно статута на Народното събрание, разпуснато при условията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, и на народните представители от разпуснатото Народно събрание**

Разпуснатото при условията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията Народно събрание е с прекратени пълномощия. Пълномощията му могат да се възобновят само при възникване на обстоятелствата по чл. 64, ал. 2, като за целта то се свиква по реда на чл. 78 от Конституцията.

След разпускането на Народното събрание се прекратяват пълномощията и на народните представители. Това означава, че те губят депутатския си имунитет, престават да получават възнаграждение като народни представители, не могат да упражняват парламентарен контрол, по отношение на тях престават да се прилагат изискванията за несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от Конституцията, прекратяват действието си парламентарните комисии.

Съдията Пенчо Пенев е подписал решението с особено мнение по раздел III от диспозитива.

Председател: Асен Манов