

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ПАЗАРДЖИК



Изх. № РД-15-244

Дата: 03.07.2024 г.

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 379 КД  
Дата 03.07.24г.

**ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ГР. СОФИЯ**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,**

Приложено, изпращаме Ви искане на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България от съдия Веселка Златева - докладчик по адм.д. № 402/2024 г. по описа на Административен съд – Пазарджик за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“.

Приложение: заверено копие на административно дело № 402/2024 г. по описа на Административен съд – Пазарджик и приложеното към него административно дело № 1081/2023 г. по описа на Административен съд – Пазарджик, съгласно чл. 18, ал. 4 от ПОДКС.

**АДМИНИСТРАТИВЕН РЪКОВОДИТЕЛ -  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
ПАЗАРДЖИК:**

*/Веселка Златева/*



Образуване К.г. № 24/2024г. до  
Съдебен съюз - докладчик  
св. Красимир Влаков  
04.04.2024г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

От съдия Веселка Златева -  
докладчик по адм.д. № 402/2024 г. по  
описа на Административен съд -  
Пазарджик

за установяване на  
противоконституционност на  
разпоредбата на § 1, т. 14  
от Допълнителните разпоредби на  
Изборния кодекс в частта „с  
изключение на тези по чл. 438, ал. 1,  
т. 7“

Правно основание: чл. 150, ал. 2 от  
Конституцията на Република  
България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), се обръщам към Вас с искане да установите противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от

Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (ДР на ИК) в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ с разпоредбата/ите на чл.4, чл.6 и чл.10 от Конституцията.

#### По допустимостта на искането

Настоящото искане е отправено от легитимен субект на конституционна инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, в писмена форма и изложени мотиви, съгласно изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и съдържа изискуемите от чл. 18, ал. 1 и ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) реквизити. Искането се предявява след обнародването на разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (обн. ДВ бр. 39 от 2016 г.), каквото е изискването на чл. 17, ал. 2 ЗКС. Конституционният съд до момента не се е произнасял с решение или определение за допустимостта по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

С изменението на чл. 150, ал. 2 от Конституцията законодателят създаде възможност всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива да може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. В случая в процеса на разглеждане на адм. д. № 402/2024 г. по описа на Административен съд – Пазарджик съдът установи несъответствие на разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ с разпоредбата/ите на чл.4, чл.6 и чл.10 от Конституцията, която/които гарантират принципите на правовата държава, на равенство на гражданите пред закона и произвеждане на избори въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване.

Производството по адм. д. № 402/2024 г. по описа на Административен съд - Пазарджик е по реда на чл. 459 и сл. от Изборния кодекс. Образувано е по жалби на \_\_\_\_\_ в качеството на кандидат за общински съветник от ПП „Движение за права и свободи“, ПП „Има такъв народ“, \_\_\_\_\_ и \_\_\_\_\_ – и двамата кандидат за общински съветници от МК „Земеделски народен съюз“ (ПП „Земеделски народен съюз“, ПП „Движение България на гражданите“) против решение № 313-МИ / 30.10.2023г. на ОИК - Пазарджик, изменено с решение № 367-МИ/04.11.2023 г. на ОИК - Пазарджик.

С протокол за избиране на общински съветници №1319000000810001 от 30.10.2023 г. на ОИК - Пазарджик на основание чл.449, ал. 1, т. 1, чл.450 и чл.451 от ИК са определени резултатите от гласуването за общински съветници в община Пазарджик, както следва:

- брой на избирателите в избирателните списъци при предаването им на СИК - 96 722;

- брой на избирателите, вписани в допълнителните страници (под чертата) на избирателния списък в изборния ден – 711;
- брой на гласувалите избиратели според положените подписи в избирателните списъци – 37 424;
- брой на намерените бюлетини в избирателните кутии - 37 424, от които 6 723 недействителни бюлетини и 1 168 броя действителни гласове от хартиени бюлетини с отбелязан вот „Не подкрепям никого”.

Общо действителните гласове са 29 533, разпределени по кандидатски листи както следва:

- МК Земеделски народен съюз (ПП Земеделски народен съюз, ПП Движение България на гражданите) – 1 311;
- ПП „Продължаваме промяната“ – „Демократична България“ – 2 933;
- ПП „Пряка демокрация“ – 983;
- ПП „Движение нашия град“ – 1 417;
- ПП „Възраждане“ – 1 304;
- ПП „Воля“ – 1 327;
- ПП „Движение Напред България“ – 1 168;
- ПП „ГЕРБ“ – 2 614;
- Коалиция „БСП за България“ – 1 892;
- Коалиция „Заедно за силна община“ – 1 769;
- ПП „Земеделски съюз „Александър Стамболийски“ – 915;
- МК „Новото време“ – 6 632;
- ПП „Български съюз за директна демокрация“ – 773;
- „Партия на зелените“ – 890;
- ПП „Евророма“ – 319;
- ПП „Движение за права и свободи“ – 685;
- ПП „Национално Движение за права и свободи“ - 1 314;
- ПП „Българска социалдемократическа партия“ – 87;
- ПП „Български социалдемократи“ – 54;
- Коалиция „Левицата“ – 145;
- ПП „Бъдеще за родината“ – 167;
- Коалиция „Неутрална България“ – 180;
- ПП „Има такъв народ“ – 654.

С решение № 313-МИ/30.10.2023 г. на ОИК - Пазарджик за избиране на общински съветници - 41 мандата - въз основа на горепосочените резултатите от гласуването за общински съветници в община Пазарджик, е определена общинска избирателна квота от 721 гласа и при липса на избрани за общински съветници независими кандидати, мандатите са разпределени между партиите, коалициите и местните коалиции, получили гласове не по-малко от общинската избирателна квота, както следва:

- ПП „Национално Движение за права и свободи“ - 2 мандата;

- МК Земеделски народен съюз (ПП Земеделски народен съюз, ПП Движение България на гражданите) - 2 мандата;
- ПП „Продължаваме промяната“ – „Демократична България“ - 4 мандата;
- ПП „Пряка демокрация“ - 2 мандата;
- ПП „Движение нашия град“ - 2 мандата;
- ПП „Възраждане“ - 2 мандата;
- ПП „Воля“ - 2 мандата;
- ПП „Движение Напред България“ - 2 мандата;
- ПП „ГЕРБ“ - 4 мандата;
- Коалиция „БСП за България“ - 3 мандата;
- Коалиция „Заедно за силна община“ - 3 мандата;
- ПП „Земеделски съюз „Александър Стамболийски“ - 1 мандат;
- МК „Новото време“ - 10 мандата;
- ПП „Български съюз за директна демокрация“ – 1 мандат;
- „Партия на зелените“ - 1 мандат;

Общинска изборителна квота по смисъла на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс е частното от делението на общия брой на действителните гласове, с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Когато частното не е цяло число, общинската изборителна квота е най-близкото по-голямо цяло число. Действителните гласове по чл. 438, ал. 1, т. 7 от Изборния кодекс, които не се включват в общия брой действителни гласове при определяне на общинската изборителна квота, са тези с отбелязан в бюлетината вот със знак „X” или „V” и с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето „Не подкрепям никого”.

В глава осемнадесета, раздел VIII от Изборния кодекс е уредена процедурата по преброяване на гласовете на изборителите, упражнили правото си да избират общински съветници и кметове, като в чл. 437 законодателят е разграничил хипотезите, в които един глас се приема за действителен, съответно за недействителен. Така в ал. 2, т. 9 изрично е записано, че гласът е действителен, когато в бюлетината има поставен знак „X” или „V” с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето „Не подкрепям никого”. Съответно в чл. 439, ал. 4 от Изборния кодекс законодателят е посочил, че броят на действителните гласове за общински съветници е равен на броя на бюлетините по чл. 438, ал. 1, т. 6, букви „а” и „в” и т. 7. В т. 7 са именно бюлетините с отбелязан вот със знак „X” или „V” и с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето „Не подкрепям никого”.

Независимо от изложеното, този глас по силата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс се приравнява на недействителен и не участва в определянето на общинска изборителна квота. Същата съгласно приетите по адм. д. № 402/2024г. по описа на Административен съд – Пазарджик като писмени доказателства изборни

книжа възлиза на 721 гласа – според протокола на Общинска изборителна комисия (ОИК) - Пазарджик от 30.10.2024 г.

Включването на гласовете по чл. 438, ал. 1, т. 7 от Изборния кодекс - с отбелязан вот в квадратчето „Не подкрепям никого” - в общия брой действителни гласове, които да определят общинската изборителна квота, ще доведе до нейното изменение в посока завишаване. Съответно завишената общинска изборителна квота може да доведе до различно разпределение на мандатите между партиите, коалициите и местните коалиции, участвали в изборите за общински съветници в община Пазарджик – при приложение на приетата на основание чл.453, ал.1 от Изборния кодекс Методика за определяне на резултатите от гласуването и разпределение на мандатите при избори за общински съветници по метода на Хеър-Ниймайер. Методът на най-големия остатък (методът на Хеър-Ниймайер) изисква броят на гласовете, получени от всяка партия, да се раздели на така наречената квота на Хеър – „votes : seats”, като votes е общият брой на гласовете, а seats е броят на мандатите, които следва да бъдат разпределени.

При делението се получава цяло число и остатък, като всяка партия получава предварителни мандати – колкото е полученото цяло число. По този начин е възможно да останат незаети мандати, чиито брой е равен на сумата на остатъците. На следващата стъпка партиите получават до един допълнителен мандат по следното правило – първа получава допълнителен мандат партията с най-голям остатък, втора партията със следващия по големина остатък и така, докато се заемат всички неразпределени мандати.

Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при изчисляване на общинската изборителна квота би повлияло върху разпределението на мандатите в общинския съвет – и при цялото число, и при остатъците.

По конкретното адм.д.№402/24г. по описа на Административен съд – Пазарджик се установи следната фактическа обстановка:

Общинска изборителна комисия – Пазарджик е определила общинска изборителна квота от 721 гласа съобразно нормата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, според която "Общинска изборителна квота" е частното от делението на общия брой на действителните гласове, с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7 /гласовете „Не подкрепям никого“/, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Когато частното не е цяло число, общинската изборителна квота е най-близкото по-голямо цяло число. Общинска изборителна комисия - Пазарджик е установила 29 533 действителни гласа, получени за партии, коалиции и местни коалиции, които е разделила на общия брой мандати за общински съветници - 41 - и е получила числото 720.317, като съобразно Методиката е определила общинската изборителна квота на най-близкото по-голямо цяло число, а именно 721.

От заключенията на приетите по делото съдебно-технически експертизи се установява, че в част от протоколите на СИК, предмет на проверка от вещите лица, като действителни са записани общо 67 гласа повече, отколкото са преброили вещите лица, съответно в друга част от протоколите на СИК са

записани 65 действителни гласа по-малко, отколкото са преброили вещите лица. Или от общия брой действителни гласове, отразени в протокола на ОИК - 29 533 - следва да се извадят 67 гласа и да се добавят 65 гласа, т.е. този общ брой да бъде намален с 2 гласа (67 – 65). Към тях следва да се прибавят 63 действителни гласа, които в протоколите на СИК са отразени като недействителни (в някои протоколи са отразени като недействителни 81 гласа по-малко, същевременно в други протоколи са отразени като недействителни 144 гласа повече, отколкото са установили вещите лица и разликата между тях е именно 63 гласа). Така след като към по-горе установения общ брой действителни гласове - 29 531 - се добавят още 63 гласа, то броят на действителните гласове, дадени за кандидатските листи на партиите, коалициите и местните коалиции, възлиза на 29 594.

Съобразно данните от заключенията на вещите лица и по-точно констатираните от тях разлики в броя на действителните и недействителните гласове – както са преброени от тях и от друга страна както са описаните в протоколите на секционните изборителни комисии -, то ако бъде приложен § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс - с изключване на гласовете „Не подкрепям никого“ - общинската изборителна квота би била 722 гласа. Разлика от 1 глас в общинската изборителна квота не би могла да повлияе върху разпределението на мандатите. Ако обаче разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс остане неприложена в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ - поради противоречието ѝ с разпоредбите на чл.4, чл.6 и чл.10 от Конституцията (каквото е убеждението на настоящия съдебен състав) - , то общинската изборителна квота би била 751 гласа. Тогава към 29 594 действителни гласа, получени за кандидатските листи на партиите, коалициите и местните коалиции, следва да бъдат добавени 1 168 гласа „Не подкрепям никого“, като разделяйки този сбор от 30 762 на броя мандати за общински съветници – 41 - се получава числото 750.292, което съобразно Методиката определя общинската изборителна квота на 751 - най-близкото по-голямо цяло число.

В конкретния случай разликата от 30 гласа в общинската изборителна квота ще повлияе съществено върху разпределението на мандатите поради следното:

Според протокола на ОИК – Пазарджик ПП „Движение за права и свободи“ е получила 685 гласа. От приетата по делото СТЕ се установява, че в протоколи на СИК № 131900151, № 131900152 и № 131900162 за ПП „Движение за права и свободи“ са записани съответно 2, 1 и 66 гласа по-малко или общо 69 гласа по-малко. В протокола на СИК № 131900164 като действителни са записани за ПП „Движение за права и свободи“ 5 гласа. Както бе посочено по-горе, в процеса на разглеждане на адм.д. № 402/2024г. по описа на Административен съд – Пазарджик се установи липсващ плик с действителни бюлетини за избор на общински съветници в тази секция, поради което вещите лица не са извършили преброяване на отразените в този протокол гласове. Предвид изложеното отразените 5 гласа за ПП „Движение за права и свободи“ следва да бъдат извадени от общия резултат. При



добавянето на общо 69 гласа от секции № 131900151, № 131900152 и № 131900162 за ПП „Движение за права и свободи“ към отразените в протокола на ОИК – Пазарджик 685 гласа, респективно изваждането на 5 гласа от секция № 131900164, общо действителните гласове за ПП „Движение за права и свободи“ възлизат на 749 гласа.

При прилагане на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, който предвижда да се изключат гласовете „Не подкрепям никого“, ПП „Движение за права и свободи“ със 749 гласа, несъмнено следва да получи мандат в Общински съвет – Пазарджик с оглед общинската избирателна квота от 722 гласа. Това от своя страна би се отразило на ПП „Пряка демокрация“ (регистрирана в ЦИК за участие в местните избори под № 16), която съобразно Методиката ще получи само 1 мандат, вместо 2 мандата, както е към момента.

Ако обаче разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс остане неприложена в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“, поради противоречието ѝ с разпоредбите на чл. 4, чл.6 и чл.10 от Конституцията (каквото е убеждението на настоящият съдебен състав), то ПП „Движение за права и свободи“ със 749 гласа няма да получи мандат в Общински съвет – Пазарджик с оглед общинската избирателна квота от 751 гласа.

С оглед на гореизложеното разрешаването на въпроса за съответствието на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс - в оспорената част - с Конституцията, е от съществено значение за произнасянето на съда по оспорването на решение № 313-МИ/30.10.2023 г. на изменено с решение № 367-МИ/04.11.2023 г., двете на ОИК – Пазарджик, в частта, в която са разпределени мандатите за общински съветници между партиите, коалициите и местните коалиции, получили гласове не по-малко от общинската избирателна квота. Предвид че общинската избирателна квота е определена именно при спазване правилото на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, вкл. в оспорената част, то произнасянето на Конституционния съд относно съответствието на оспорената разпоредба с нормативния акт от най-висока степен, е от значение за изхода на административното дело.

#### Аргументирана преценка на приложимото право

От изложеното по-горе се налага извода, че искането се отнася до разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“, която е приложима по висящото пред настоящия съдебен състав дело адм. д. №402/2024 г. по описа на Административен съд – Пазарджик. За тази норма сезирацията съд установява несъответствие с чл.4, чл.6 и чл.10 от Конституцията, което е от значение за главното производство, развиващо по реда на чл. 459 и сл. от Изборния кодекс.

Разпоредбата, чието съответствие с Конституцията се оспорва с искането, е действаща, а поставеният за разрешаване въпрос е от компетентността на Конституционния съд – чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо вр. чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Оспорената законова разпоредба е приложима и то с решаващо за изхода на делото значение, тъй като включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при определяне на общинската изборителна квота би повлияло върху разпределението на мандатите в общинския съвет, както беше изяснено по-горе, и което обстоятелство стои в основата на съобразеното с Конституцията произнасяне по предмета на настоящото дело. При осъществяване на своята правораздавателна дейност и за да се произнесе по основателността на сезиралите настоящия съдебен състав жалби, то съдебният състав, разглеждащ делото, на първо място трябва да установи действителната общинската изборителна квота, при определянето на която оспорената с искането разпоредба оказва съществено въздействие (подробно изяснено по-горе). Съобразяването, съответно несъобразяването на оспорената норма от съдебния състав, разглеждащ делото, ще доведе до различен изход на основния правен спор.

В случая без значение е обстоятелството, че решението на Конституционния съд, с което закон се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие, тъй като по силата на Изборния кодекс гласовете „Не подкрепям никого“ са действителни гласове и като такива ще участват във формирането на общинската изборителна квота след обявяване на противоконституционността на оспорената част от разпоредбата. Решението на Конституционния съд не би създавало празнина в закона или друго конституционно нетърпимо състояние. Произнасянето на Конституционния съд по повод на конкретното сезиране е в състояние да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между съда и Конституционния съд с оглед решаването на висящото дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение.

Останалите въпроси, повдигнати със сезиралите настоящия съдебен състав жалби, са в правораздавателната власт на съда по главното производство, поради което в настоящото искане до Конституционния съд не е необходимо сезирацията състав да вземе отношение по тях, доколкото същите не са от компетентността на Конституционния съд. Поставеният от настоящия съдебен състав пред Конституционния съд въпрос има преюдициален характер спрямо разрешаването на правния спор, с който е сезиран. Без отговора на поставения въпрос сезирацията съд не е в състояние да осъществи конституционносъобразно правосъдната си функция, защото не е в неговата компетентност да установи надлежно несъответствието на приложимия закон с Конституцията. Прилагането, съответно неприлагането, на оспорената норма е определящо за решаване на делото - защото именно от изборителната квота зависи дали партиите, коалициите и местните коалиции ще участват при разпределянето на мандатите в общинския съвет в зависимост

от броя получени за тях гласове, съответно колко мандата конкретно ще им бъдат разпределени. Това именно е преюдициалният въпрос, от който зависи произнасянето на настоящия съдебен състав по висящото пред него дело, като останалите спорни въпроси са свързани с присъщата правораздавателна дейност на сезиращия съд и са изцяло в компетентността на последния.

В случая обявяването на нормата на § 1, т. 14 от Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ за противоконституционна не би довело до несъвместимо с конституционните принципи положение, при което решаващите съдебни състави да разполагат с неограничена дискреционна власт да определят общинската избирателна квота, тъй като към определената при действието на посочената разпоредба квота следва да бъдат добавени и гласовете „Не подкрепям никого“, които по силата на Закона са действителни гласове – чл.437, ал.2, т.9 от Изборния кодекс. Сезиращата компетентност на съдебния състав по чл. 150, ал. 2 от Конституцията се вмести в рамката на предназначението на възприетата специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, а именно – правораздаването, поверено на съдилищата да функционира по начин, който е съобразен с Конституцията. Упражнената в настоящото производство инициатива е в рамките на тези параметри на сезираща компетентност, изведени имплицитно като логика, произтичаща от предназначението на правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, поради което искането намирам за допустимо.

У съдията докладчик е формирано вътрешно убеждение, че приложимата по делото нормативна разпоредба не следва да бъде съобразена и в този смисъл конкретното административно дело не може да бъде решено съобразно нея. Същевременно, обаче, настоящият съдебен състав съобрази, че съгласно разпоредбата на чл. 150, ал. 2, изр. второ от Конституцията производството по делото продължава, тъй като решението на настоящия съдебен състав не е окончателно ( по силата на чл. 459, ал. 8 от Изборния кодекс решението подлежи на оспорване пред Върховния административен съд ) и поради това същият не може да постанови решението си след приключване на производството пред Конституционния съд.

На следващо място съдът съобрази и приетото от Конституционния съд в решение №3/2020г. по к.д. №5/2019г. относно контрола за конституционосъобразност, упражняван по конкретен повод. Според това разбиране Конституцията, уреждайки възможността за сезирането му от съдебни състави по конкретно дело, очевидно цели да осуети решаването на висящото дело съобразно един твърдян противоконституционен, порочен закон и затова постановява то да бъде спряно, за да се изчака произнасянето на Конституционния съд. След изменението на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, обаче, спиране на делото може да бъде постановено само от съд, чието решение е окончателно. Според посоченото решение на Конституционния съд докато последният не обяви един закон за противоконституционен, се презумира, че той е в съответствие с Конституцията и валидно регулира обществените отношения, за чието

уреждане е създаден. Неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с Конституцията. Това доверяване произтича от оборимата презумпция за валидност, с която законът се ползва. Като взима предвид цялостната конституционноправна уредба, утвърждаваща върховенството на Конституцията, Конституционният съд е достигнал до извода, че спрямо правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага. Целта е да се осуети постановяване на съдебни решения в противоречие с решението на Конституционния съд и следователно уронващи върховенството на Конституцията - противното разбиране е несъвместимо с върховенството на Конституцията, с нейното непосредствено действие, с духа и принципите на правовата държава.

Именно поради изложеното по-горе настоящият съдебен състав разполага единствено с процесуалната и конституционно призната възможност да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между нормата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“, приложима по висящото пред него дело, и Конституцията, съответно да постанови решението си, зачитайки че към момента на произнасянето му се презумира, че посочената разпоредба е в съответствие с Конституцията и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е приета, като решението на настоящия съдебен състав не е окончателно, а произнасянето на Конституционния съд ще следва да бъде съобразено от съда, който ще постанови окончателен съдебен акт.

#### Оспорената разпоредба не е в приложното поле на правото на Европейския съюз.

С оглед изложеното по-горе относно предмета на висящото пред настоящия съдебен състав административно дело - от фактическа и от правна страна - и при съобразяване на чл.18, ал.3 от ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията и след изясняване на приложимото вътрешно право по конкретното дело, настоящият съдебен състав намира, че приложимата вътрешна правна норма не попада в приложното поле на правото на Европейския съюз (ЕС). Не е налице и връзка с правото на ЕС – предметът на делото и приложимата вътрешно правна норма не представляват мярка по прилагането му и не са свързани с него. Фактите и обстоятелствата по делото сочат, че релевантната по конкретно съдебно производство разпоредба не попада в приложното поле на правото на ЕС. Предвид изложеното не е налице и релевантната практика на Съда на Европейския съюз. Висящото пред настоящия съдебен състав дело няма връзка с правото на ЕС, в което в случая няма годни за прилагане разпоредби, а правото на ЕС не налага определено съдържание на приложимата в случая вътрешноправна уредба.

С Изборния кодекс се транспонират Директива 93/109/ЕО на Съвета от 6 декември 1993 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейски парламент от граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, Директива 2013/1/ЕС на Съвета от 20 декември 2012 г. за изменение на Директива 93/109/ЕО по отношение на някои от условията и реда за упражняване на правото на граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, да бъдат избирани в избори за Европейски парламент (ОВ, L 26/27 от 26 януари 2013 г.) и осигурява прилагането на Решение (ЕС, Евратом) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г. за изменение на Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г. (ОВ, L 178/1 от 16 юли 2018 г.). В случая, обаче, посочените директиви са неотнормирани към предмета на делото, като не въвеждат изисквания във връзка с поставения въпрос относно конституционността на изключването на действителните гласове „Не подкрепям никого” при изчисляване на общинската избирателна квота.

#### По основателността на искането

Действащата българска Конституция като следва постиженията на съвременния демократичен конституционализъм, прокламира принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на равенство на гражданите пред закона (чл. 6 от Конституцията) и на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията). Основният закон на Република България гарантира на гражданите общо, равно и пряко избирателно право въз основа на тайно гласуване при произвеждане на изборите, националните и местните референдуми. Основният закон не урежда вида на изборната система (решение № 8/1993г. по к. д. № 5/1993 г.), реда и условията за упражняване на избирателното право, както и условията, организацията и реда за произвеждане на изборите в Република България – „дейност, която представлява администриране и организация на изборния процес с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки гражданин и не допуска създаване на ограничения (извън установените на конституционно ниво) за неговото упражняване.“ (решение № 3/2017 г. по к. д. № 11/2016 г.). Тази дейност е възложена с разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията изрично на законодателя, като в чл. 10 от Основния закон са закрепени принципите, които трябва да бъдат следвани при законодателната уредба на очертания на конституционно равнище кръг обществени отношения. Тези именно принципи се възпроизвеждат в подробната уредба, възложена на законодателния орган с чл.

42, ал. 2 от Конституцията (решение № 12/2011г. по к. д. № 11/2011 г., решение № 9/2016 г. по к. д. № 8/2016 г.). С това конституционният законодател отговаря на установеното за съвременния конституционализъм положение, че основните начала на изборния процес трябва да се регламентират в Конституцията, а условията, организацията и редът за произвеждане на изборите – в закони и други актове. Основният закон предоставя преценката за подходящата система на гласоподаване на дискрецията на законодателя - при съобразяване с принципите, установени в чл. 10.

Конституционният съд в решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г. е посочил, че „Правото да се избират държавни и местни органи, т. е. активното изборително право, е от категорията на основните права, уредено в чл. 42 от Конституцията в главата „Основни права и задължения на гражданите“. То принадлежи към *status activus* на основните права (Г. Йелинек); неговото упражняване е фундамент в изграждането на демократична държава“. Конституционният съд е последователен в своята практика относно същностните характеристики на изборителното право. В обобщен вид те са изведени в мотивите на решение № 3 от 23.2.2017 г. по к. д. № 11/2016г., в което се приема, че „според действащата конституционна уредба изборителното право на гражданите се характеризира като политическо по съдържание, основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То се явява основно средство за реализиране на демократичното управление – чрез неговото упражняване се конституират най-важните структури на държавната власт и се осъществява политически контрол над тяхната дейност. Принципите, въз основа на които се формира това основно право, са установени в чл. 10 от Конституцията – всеобщо, равно и пряко изборително право при тайно гласуване“.

Като постижение на модерния конституционализъм изборителното право е „всеобщо“ – негов носител е всеки гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имущество, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения. Този принцип не се накърнява от възприетите в демократичните държави изисквания за упражняването на изборителното право – достигане на определена възраст, гражданство, местоживееене, правоспособност и дееспособност. В съвременната правна доктрина е възприето, че основанието за „всеобщността“ на изборителното право се съдържа в същността му като субективно право. Всеобщността означава равенство в правната възможност да избираш и да бъдеш избран. В този смисъл всеобщото изборително право представлява същевременно и проявление на равното изборително право - всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават изборителни права.

Изборителното право е „равно“ - всеки изборител има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг изборител в конкретния изборен процес (съгласно максимата „Един човек – един глас – една тежест!“). Конституционният съд поддържа в своята практика, че „равенството в изборителното право е един от съществените елементи на конституционния

принцип, че цялата държавна власт, която произтича от народа, се осъществява от него чрез органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 1). Равенството в изборителното право изисква всеки изборител да има равни права при упражняване правото си на избор“ (решение № 1/2009 г. по к. д. № 5/2009 г.).

С въведеното с § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс изключение, по силата на което подадените гласове „Не подкрепям никого“ не участват в общия брой действителни гласове, определящи общинската изборителна квота, се нарушават принципите на общо и равно изборително право на отделните граждани, определя се различна тежест на гласовете на изборителите и практически се придава значимост единствено на гласовете, дадени за конкретна партия, коалиция или независим кандидат. Така на практика се обезсмисля предвидената възможност да се гласува „Не подкрепям никого“ и се нарушава принципът на равнопоставеност при упражняване правото на глас.

Гласоподавателите, избрали за свой вот „Не подкрепям никого“, са упражнили своето активно изборително право, което поведение е различно от поведението на онези български граждани, които не го упражняват и в този смисъл е недопустимо да бъдат приравнявани като последица. Включването на този вот в общия брой действителни гласове, въз основа на които се формира общинската изборителна квота – макар по естеството си да е форма на отрицателен вот – ще завиши броя гласове, определящи квотата, като така ще легитимира с по-висока относителна тежест на всеки отделен мандат – посредством завишения праг, необходим за получаването му. Затова доколкото оспорената разпоредба предвижда различна тежест на гласовете, подадени от изборителите с действителна бюлетина и подали своя глас за конкретна партия, коалиция или независим кандидат, спрямо тези на изборителите, подали своя глас с действителна бюлетина и избрали за свой вот „Не подкрепям никого“, е налице нарушаване на принципа на равно изборително право. Така гласът на изборителя, гласувал с „Не подкрепям никого“, не е равен по тежест на гласа на всеки друг изборител, гласувал за конкретна партия, коалиция или независим кандидат в конкретния изборен процес. Всъщност той се приравнява на неподаден глас и е лишен от всякаква тежест.

Гореизложеното налага извода, че законът не третира по един и същи начин гласуването чрез избор на конкретна партия, коалиция или независим кандидат и чрез избор на опцията „Не подкрепям никого“, като ги превръща в неравностойни и въвежда различни правила за отчитане на все действителни бюлетини. По този начин оспорената разпоредба нарушава чл.10 от Конституцията и в частност предвижда неравно третиране на отделни видове действителни гласове.

С изключването на гласовете „Не подкрепям никого“ изборителите, които са ги дали, са поставени в неравнопоставено положение откъм тежест на гласа в процеса по избиране на общински съветници и се накърнява конституционното им право да участват в конституирането на най-важната

структура на общинската власт по начина, по който се избрали, като на практика обезсмисля техния вот.

Нарушен е прокламираният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип на равенство на гражданите пред закона, който принцип има смисъл на изискване за еднакво третиране на гражданите от законодателя. В решение № 10/2016 г. по к. д. № 3/2016 г. Конституционният съд отбелязва, че „равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Принципът за равенството е равенство на гражданите пред закона, като законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти“ (в този смисъл е и решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и решение № 6/2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). В случая подобна диференциация не може да бъде обоснована, след като самият законодател е предвидил възможността за гласуване с опцията „Не подкрепям никого“, а впоследствие с приемането на оспорената разпоредба я обезсмисля и създава невярна представа у гласуващите по този начин избиратели, че техният вот има значение при формирането на един от най-важните конституционни органи, какъвто е органът на местното самоуправление в общината – общинският съвет. Волята на тези избиратели не се отразява по никакъв начин на изборния резултат, докато принципът на пряко изборно право предполага органите на държавна власт да се формират непосредствено въз основа на предпочитанията на избирателите, изразени в изборния процес, били те и „Не подкрепям никого“, и е проявление на принципа на пряко осъществяване на властта от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). Предвиденият в Конституцията изборен орган на държавна власт се конституира чрез политическата воля на избирателите, която се преобразува в мандат с акта на пряко упражняване на изборното право (решение № 5/2001 г. по к. д. № 5/2001 г.), а оспорената разпоредба променя характера на изборното право като пряко такова, тъй като не го зачита в изборния резултат.

Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика относно същността на правовата държава, като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правовия ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (в този смисъл решение № 3 от 2017 по к.



д. № 11 от 2016 г.; решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г.; решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.; решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.; решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г. и др.).

Правната сигурност като компонент на правовата държава изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимосвързани, за да могат правните субекти да изведат от тях предписвания модел за поведение (решение № 9 от 1994 г. по к.д.№ 11 от 1994 г., решение № 5 от 2002 г. по к.д.№ 5 от 2002 г., решение № 3 от 2012 г. по к.д.№ 12 от 2011 г., решение № 5 от 2019 г. по к.д.№ 12 от 2018 г., решение № 8 от 2021 г. по к.д.№ 9 от 2020 г.). Когато вътрешното противоречие в законовата уредба засяга конституционни ценности и норми, то е конституционно нетърпимо (решение № 6 от 2005 г. по к.д.№ 3 от 2025 г., решение № 5 от 2009 г. по к.д.№ 6 от 2009 г.). В случая въведеното с оспорената разпоредба изключение обуславя недопустима вътрешна противоречивост на законовата уредба, която от една страна урежда, че гласът е действителен (чл. 437, ал. 2, т. 9 ИК), а от друга – урежда упражняването на изборителните права на гражданите по начин, който напълно обезсмисля възможността за гласуване с опцията „Не подкрепям никого” (§ 1, т. 14 ДР на ИК в оспорената част).

Изискването за яснота на правните разпоредби Конституционният съд е извел в решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г. и в решение № 3 от 2014 г. по к. д. № 10 от 2013 г., като посочва, че когато в даден закон са създадени едно общо правило и изключения от него, то случаите, обхванати от изключенията, трябва да имат детерминираща ги специфика и тя да е точно и ясно определена, за да не създава двусмислие, съмнения и неопределеност. Такава яснота в случая няма. Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на Конституцията (решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г.). Законодателна целесъобразност може и следва да бъде упражнена само в конституционно установените граници, което Конституционният съд е компетентен да преценява във всеки конкретен случай (решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г., решение № 7 от 1995 г. по к. д. № 9 от 1995 г., решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9 от 2018 г.).

Поради всичко изложено считам, че разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ нарушава конституционен принцип, възприет в чл. 6, ал. 2 от Конституцията - за равнопоставеност пред закона, който принцип стои в основата на гражданското общество и държавата (решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г.). Както е имал възможност вече да отбележи Конституционният съд, принципът вмениява в задължение на държавата да третира равно всички, които биват засегнати от нейни действия или решения. Нарушаването на този конституционен императив се квалифицира като произвол, представляващ нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост (решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.),

като измерение на принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4 от Конституцията (така и в решение № 8 от 2021 г. по к. д. № 9 от 2020 г.).

С приемането на оспорената разпоредба в посочената част, законодателят не е изпълнил конституционното си задължение последователно и трайно, адекватно на принципите на всеобщо, равно и пряко изборно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията) да създаде стриктна и прецизно синхронизирана правна уредба, чрез която да гарантира упражняването на изборните права на всеки гражданин.

Уважаеми конституционни съдии, с оглед на изложеното моля да се произнесете с решение, с което да обявите за противоконституционна разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ поради противоречието ѝ с принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на всеобщо, равно и пряко изборно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията).

Приложения:

1. Заверено копие на адм.д. №402/2024г. по описа на Административен съд – Пазарджик и приложеното към него адм.д.№1081/23г. по описа на Административен съд – Пазарджик - съгласно чл. 18, ал. 4 от ПОДКС

Съдия

Веселка Златева/