

Обжалване на Решение  
от 20.21.  
определени  
на 26.04.21  
до Конституционния  
Съд

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

**НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ ПГ НА ГЕРБ-СДС ОТ 45-ТО  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

1. за установяване на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България на противоконституционност на Решението от 22 април 2021 г. на Народното събрание за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи (обн. ДВ, бр. 34 от 23.4.2021 г.) и

2. за даване на задължително тълкуване на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, чл. 105 и чл. 106 във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

1. За установяването на противоконституционност на Решението от 22 април 2021 г. на Народното събрание за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи

С Решение, прието от 45-то Народно събрание на 22 април 2021 г. (обн. ДВ, бр. 34 от 23.4.2021 г.) е наложен мораториум върху следните действия на държавните органи - възлагане на концесии, включително определяне на концесионно възнаграждение; предоставяне на разрешения за търсене и проучване или за проучване на подземни богатства; поемане и предоставяне на държавни заеми по смисъла на Закона за държавния дълг; промени в състава на органите за управление и контрол на държавните публични предприятия, на държавните лечебни заведения за болнична помощ и на другите дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала, както и избор или назначаване на други управителни или контролни органи; извършване на разпоредителни сделки с движимо и недвижимо имущество, включително на държавните лечебни заведения за болнична помощ; избор или назначаване на лица, заемащи висши публични длъжности по смисъла на чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и назначения в държавната администрация. В решението изрично е предвидено, че мораториумът се налага до избирането на нов Министерски съвет или назначаването на служебно правителство.

Намираме горепосоченото решение за противоконституционно, защото с него Народното събрание си е присвоило власт каквато не му е предоставена от Конституцията на Република България (чл. 84 и чл. 85). При флагрантно незначитане на основополагащия принцип на разделение на властите, без никакво конституционно основание, макар и временно, са ограничени конституционните правомощия на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 и 2 и чл. 106 от Конституцията, а именно - да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, да осигурява обществения ред и националната

сигурност, да осъществява общото ръководство на държавната администрация и въоръжените сили, да ръководи изпълнението на държавния бюджет, да организира стопанисването на държавното имущество, да сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона.

Нещо повече, с чл. 1, б. „е“ от решението за налагане на мораториум са ограничени предоставените от основния закон правомощия на президента да назначава офицери от висшия команден състав на въоръжените сили, съгласно чл. 100, ал. 2 от Конституцията, и на колегиите на Висшия съдебен съвет да назначават магистрати и административни ръководители в съдебната власт, съгласно чл. 130а, ал. 5 от Конституцията. Така е блокирано цялостното управление на държавата, създава се нестабилност и несигурност, които са абсолютно несъвместими с принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Обстоятелството, че срокът на мораториума е обвързан с времето, през което Министерският съвет в оставка пред новоизбраното Народно събрание изпълнява функциите си до избирането на ново правителство, не дава никакво конституционно основание за вземане на оспореното от нас решение. Това е така, защото, за да не затрудни нормалното осъществяване на управлението на държавата, основният закон не предвижда каквото и да е стесняване на правомощията на Министерския съвет, действащ в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията. Разбира се, от това съвсем не следва безконтролност при изпълнение на неговите функции по ръководство на изпълнителната власт, защото при всяко положение правителството е длъжно да спазва законите и в това отношение се намира под контрола на съдебната власт, както и на други независими органи, учредени със закон от Народното събрание (например Сметната палата).

В подкрепа на искането за установяване на противоконституционност се позоваваме на Решение № 4/2008 г. на Конституционния съд по к.д. № 4 от 2008 г., с което е прието, че: „Конституционноправният статус на държавните органи не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на принципа за разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им. Конституционно недопустимо е състояние, при което определена институция може да се окаже лишена от възможност да съществува и функционира по причини от напълно материален характер”. Пак според същото решение: „Изземването на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, от страна на Народното събрание, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията.“ „Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от Основния закон принцип за разделението на властите (чл. 8 от Конституцията).

Отделно от изложеното с налагането на мораториум върху назначенията на лица, заемащи висши публични длъжности, и на служители в държавната администрация (т. 1, букви „е“ и „ж“ от атакуваните решения) се нарушава принципът, предвиден изрично в чл. 116, ал. 2 от Конституцията, че правният режим на държавната служба се урежда със закон. На конституционно равнище се уреждат елементите и обхватът на

основните функции на държавата, които подлежат на последващо детайлизиране със закон (Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г.). От законодателя се очаква да създаде благоприятна нормативна среда, която да направи възможно професионалното, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на службата в духа на конституционната повеля на чл. 116, ал. 1 (Решение на Конституционния съд № 4 от 2019 г. по к.д. № 15 от 2018 г.). В нарушение на посочения принцип и с принципа за правовата държава с акт на Народното събрание, различен от закон, се засяга възникването на служебните и трудовите правоотношения в държавната администрация.

По аналогичен начин се поставя въпросът с мораториума върху възлагането на концесии и определянето на концесионни възнаграждения и върху предоставяне на разрешения за търсене и проучване или за проучване на подземни богатства (т. 1, букви „а“ и „б“ от атакуваното решение“). Съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията условията и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по предходните алинеи, се уреждат със закон. Отново с решение, а не със закон Народното събрание се намесва в тази дейност, като на практика я забранява за неопределен период от време.

По допустимостта на искането при настъпване на крайния срок на действие на Решението на Народното събрание

Дори да настъпи крайният срок на действие на приетото Решение на Народното събрание, то в светлината на Решение № 3 от 28 април 2020 г. по конституционно дело № 5 от 2019 г., молим Конституционният съд да се произнесе относно конституционносъобразността на акта по следните съображения:

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова

държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Решенията на Народното събрание освен с Конституцията трябва да бъдат съобразени и с издаваните от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват. (Решение № 9 от 2016 г. по конституционно дело № 8 от 2016 г.) Назначенията в държавната администрация, изборът или назначаване на лица, заемащи висши публични длъжности по смисъла на чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, и промените в състава на органите за управление и контрол на държавните публични предприятия, на държавните лечебни заведения за болнична помощ и на другите дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала, както и избор или назначаване на други управителни или контролни органи става от компетентните за това органи и по правила, установени в Конституцията и в законите (напр. чл. 129, ал. 1 от Конституцията и Закона за съдебната власт, Закона за държавния служител, Закона за администрацията, Закона за публичните предприятия и др.). Решението на Народното събрание обаче засяга не само нормативно установените правомощия на държавните органи, но е насочено и срещу права на гражданите - правото на труд, като държавата е длъжна да се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право. Реализирането на това право на гражданите може да стане по установения нормативен ред с постановяването на акт за назначение или вземане на решение за назначаване. Приемането на Решение за налагането на абсолютен мораториум за назначения, като се елиминира законосъобразността на проведените и провеждани процедури за назначения, влиза в противоречие с принципа за правовата държава.

Аргументите за противоречие на Решението на Народното събрание с

принципа за правовата държава са относими и по отношение на наложения мораториум за възлагане на концесии, включително определяне на концесионно възнаграждение и предоставяне на разрешения за търсене и проучване или за проучване на подземни богатства. Съгласно чл. 18 от Конституцията подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост. Условието и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по чл. 18, се уреждат със закон. В изпълнение на конституционната норма Народното събрание е приело Закон за концесиите и Закона за подземните богатства. Тези закони са симбиоза между основните начала на Конституцията за стопанисването и управлението на държавната собственост в интерес на гражданите и на обществото (чл. 18, ал. 6) и за основаната на свободната стопанска инициатива икономика на Република България. Решението на Народното събрание нарушава тези основни начала, като отново без да държи сметка за законосъобразността на провежданите процедури, освен че отнема правомощия на държавни органи, има за ефект ограничаване на стопанската дейност и не гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност и закрила на инвестициите.

„В понятието "правова държава в материален смисъл" се влага разбирането за държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване. Под "правова държава във формален смисъл" се разбира държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно, недвусмислено и

безпротиворечиво определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания.“ (Решение № 3 от 2020 г. на Конституционния съд по к.д. № 5 от 2019 г.)

Изключително трудно е да се определят гражданскоправните субекти, които ще бъдат засегнати от Решението на Народното събрание относно забраната за избор и назначения и за предоставяне на концесии и на разрешения за търсене и проучване на подземни богатства, но със сигурност се засягат техни права и законни интереси. Гарантирането на тези техни права и законни интереси и законосъобразното решаване на евентуални бъдещи съдебни спорове, породени от Решението на Народното събрание и от постановените и извършени въз основа на него актове и действия на администрацията, може да бъде направено с постановяване на решение на Конституционния съд относно конституционността на Решението на Народното събрание, вкл. в съответствие с разпоредбата на чл. 7 от Конституцията. (Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица).

В посоченото Решение № 3 от 2020 г. на Конституционния съд по к.д. № 5 от 2019 г. е посочено, че върховенството на Конституцията се брани, посредством правните последици на решенията, обявяващи за противоконституционни актовете, предмет на контрол за конституционност, а темпоралният ефект от решенията на Конституционния съд трябва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за конституционност. Според решението на Конституционния съд предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд, да гарантира върховенството на Конституцията, може да се постигне само ако обявените за противоконституционни ненормативни правни актове, чиито правни

последници са настъпили, са невалидни от момента на приемането или издаването им. Същото се отнася и за обявените за противоконституционни решения на Народното събрание, които са невалидни от приемането им.

**2. За даването на задължително тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията**

Оспореното от нас решение е повод да констатираме, че съществува практика по съображения за целесъобразност Народното събрание с решение, което по принцип, за разлика от закона, не би трябвало да има нормативен характер, временно да спира изпълнението на предоставени от Конституцията и развити в законите правомощия на установени в основния закон държавни органи, които се намират извън законодателната власт.

Например, с Решение на Народното събрание от 22 октомври 2013 г. (обн. ДВ, бр. 93 от 2013 г.) законодателният орган е възложил на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. Това решение е обявено за противоконституционно от Конституционния съд с Решение № 1/2014 г. по к.д. № 22/2013 г. Макар и да се отнася конкретно към правомощията на правителството в областта на външната политика, релевантни към поставения от нас въпрос за недопустимо ограничаване на конституционните правомощията на държавни органи са следните съображения на съда: „Макар да се конституира и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията

правомошия...Механизмът на взаимодействието между изпълнителна и законодателна власт...изключва налагане на действие и предписване на актове, лишавачи Министерския съвет от гарантираната му на конституционно ниво самостоятелност и дискреционна преценка...“.

Релевантно към вида на парламентарния акт за налагане на мораториум, с който се засягат основни права е Решение на Конституционния съд № 6/2014 г. по к.д. № 7/2014 г. С него съдът недвусмислено приема, че Народното събрание задължително трябва да се произнесе със закон, когато формулира общи правила за поведение, които имат нееднократно действие и обвързват неопределен кръг от правни субекти.

Въпросът за конституционно допустимите параметри на законодателна намеса в изпълнителната власт е обсъден и в Решение на Конституционния съд № 9/2016 г. по к.д. № 8/2016 г. в частта, с която е установена противоконституционност на т. 6 от Решението на Народното събрание за провеждане на национален референдум, прието на 12 май 2016 г. Намираме за убедителни и изразяваме пълно съгласие със следните съображения на съда: „Действащата Конституция е установила модела на държавната власт, на нейното осъществяване чрез система от държавни органи, носители на различните власти, функционално обвързвайки ги с основните конституционни принципи - народния суверенитет, разделението на властите, правовата държава. Принципът за разделение на властите, прогласен с чл. 8 от Конституцията на Република България трябва да се тълкува във връзка с разпоредбите, уреждащи формирането, структурата, взаимодействието на учредените власти и техните правомощия. Учредените институции изразяват разделението на властите, но само в рамките на единната конституционна система. При парламентарната форма на\*

управление еднокамарното народно събрание упражнява законодателната власт и осъществява контрол върху правителството, изпълнителната власт е концентрирана в Министерския съвет, а съдебната власт се осъществява от съответните конституционни органи. Действащият конституционен модел не осигурява на отделните власти пълна и абсолютна независимост една от друга. Напротив, той е конструиран по начин, осигуряващ равновесието и баланса помежду им, така, че самостоятелността да не изключва сътрудничеството, а противопоставянето - взаимодействието. Дефинирайки управлението във функционален смисъл, съвременната конституционноправна теория го определя като дейност по осъществяване на политически ръководни функции. Министерският съвет е политическият връх на изпълнителната власт. Той е нейният титуляр и съгласно чл. 105 от Конституцията ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, а според ал. 2 на същата разпоредба осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили...”

От гореизложеното следва заключението, че по възможността Народното събрание да ограничава, макар и временно, правомощия на установени в основния закон други органи на власт е възникнал междуинституционален спор. Постановяването на оспореното от нас решение на Народното събрание от 22 април 2021 г. по категоричен начин доказва, че спорът не е решен и понастоящем. Свързани с основния проблем са също така въпросът за вида на парламентарния акт за мораториум на изпълнението на възложени от Конституцията функции и въпросът за обема на правомощията на Министерския съвет, когато действа в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията. За нас като група народни представители е

налице правен интерес, наред с искането за установяване на противоконституционност, да поискаме Конституционният съд да упражни и правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията чрез даване на задължително тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията като отговори на въпроса: „Допустимо ли е с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, и съдебната власт?“.

Изложили сме съображения, че според нас отговорът на поставения въпрос следва да бъде отрицателен, защото Народното събрание е длъжно да осъществява правомощията си в рамките на създадената от Конституцията система на разделение на властите, която обезпечават на всяка отделна власт способност да функционира автономно и независимо в рамките на определената ѝ от основния закон компетентност. Всяко отклонение от този принцип обуславя нестабилност и несигурност в управлението на държавата, което е несъвместимо с принципа на правовата държава. Наред с това считаме, че Конституцията не дава никакво основание да се приеме, че Министерският съвет, когато изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, е с ограничени правомощия. Няма съмнение също така, че с решение парламентът не може да въвежда правила за поведение, които нямат еднократно действие и са адресирани към неопределен кръг от правни субекти.

Като упражняваме правото си по чл. 150, ал. 1 от Конституцията с настоящето искане съединяваме две инициативи – за установяване на противоконституционност на акт на Народното събрание и за даване на

задължително тълкуване на Конституцията. Такъв подход вече е приет за допустим от Конституционния съд – например, вж. Определение от 25 април 2013 г. по к.д. № 2/2013 г.

## **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

**Предвид гореизложеното, молим:**

**1. на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да обявите за противоконституционно Решението на Народното събрание от 22 април 2021 г. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи (обн. ДВ, бр. 34 от 23.4.2021 г.) като противоречащо на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България и**

**2. на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България да дадете задължително тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България като отговорите на въпроса: „Допустимо ли е с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, други държавни органи, установени от основния ни закон и съдебната власт?“.**

**Предлагаме да конституирате като заинтересовани институции по делото Народното събрание, Президента на републиката, Министерския**

съвет, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, омбудсмана и Сметната палата.

**Особено искане:**

Молим за спешно насрочване и разглеждане на делото поради това, че с т. 1, б. „д” от решението за налагане на мораториум е забранено извършване на разпоредителни сделки с движимо и недвижимо имущество, включително на държавните лечебни заведения за болнична помощ, а според нас така се поставя в непосредствен риск здравето и живота на българските граждани в условията на пандемия с Ковид – 19, тъй като прави невъзможно снабдяването на лечебните заведения с лекарствени продукти, медицински изделия, консумативи и материали.

Моля, при произнасянето по особеното искане да съобразите практиката на КС /решение № 5/1999г./при важни и неотложни въпроси.

**С УВАЖЕНИЕ,  
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ ПГ  
НА ГЕРБ-СДС ОТ 45-ТО НАРОДНО  
СЪБРАНИЕ:**