

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сл. № 143/19
Дата 09.07.2019 г.

изх. № 740
София, 09.07.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

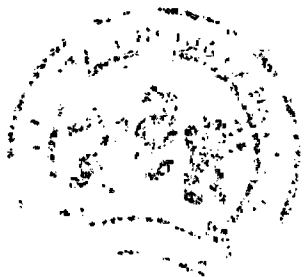
ОТНОСНО: Ваш изх. № 245-КД от 28.05.2019 г.

Приложено, изпращаме Ви становище на Пленума на Върховния административен съд по к. д. №6/2019 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 03.07.2019 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД





Становище на
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

по к. д. № 06/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 28 май 2019 г., Конституционният съд с определение по к. д. № 6/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл.70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс (обн. – ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм. – ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.) (ИК). Със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана страна с възможност за представяне на писмено становище по к. д. № 6/2019 г. в едномесечен срок.

Конституционно дело № 6/2019 г. е образувано на 03.05.2019 г. по искане на омбудсмана на Република България. Сезирането е по чл. 150, ал. 3 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за установяване на противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК. Според заявеното от вносителя в петитума на искането, оспорените разпоредби противоречат на чл. 1, ал. 2 (демократична държава), чл. 4, ал. 1 (правова държава), чл. 11, ал. 1 (политически плурализъм) и чл. 120 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Искането е разделено на три части, в които се посочват аргументи за противоречието на отделни норми или групи от норми от Изборния кодекс с разпоредби на Конституцията.

В първата част на искането омбудсманът навежда твърдения за противоконституционност на чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс, който според него изброява изчерпателно и ограничително актовете на Централната избирателна комисия (ЦИК, Комисията), които подлежат на съдебен контрол за законосъобразност, като по този начин влиза в противоречие с принципите на демократичната и правовата държава и с чл. 120 от Конституцията.

Във втората част на искането вносителят оспорва разпоредбите на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК, които променят установената подсъдност при „второинстанционното оспорване“ на актовете на районните и окръжните избирателни комисии, като вместо пред ВАС, те се обжалват пред административните съдилища, когато са потвърдени от ЦИК. Според

омбудсмана горещитираните разпоредби противоречат на принципа на демократичната държава, принципа на разделение на властите и на чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Накрая омбудсманът оспорва конституционността на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 ИК, с които се допуска ЦИК, Районната изборителна комисия (РИК) или Общинската изборителна комисия (ОИК) да могат да постановяват решения с мнозинство повече от половината от членовете им при отмяна на решение за отхвърляне, след като не е постигнато необходимото мнозинство от две трети от членовете на Комисията. Вносителят обосновава противоречие с принципите на демократичната и правова държава и с принципа на политическия плурализъм.

В определение за допустимост от 28.05.2019 г. по к. д. № 6/2019 г. Конституционният съд е приел, че произнасянето по искането за обявяване за противоконституционни на оспорените разпоредбите, като относими към правата и свободите на гражданите, и по специално правото на защита и изборителните права, е в правомощията на Конституционния съд.

СТАНОВИЩЕ ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Пленумът на ВАС намира, че искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК е допустимо за разглеждане по същество по следните съображения:

Искането е от компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Отправено е от омбудсмана на Република България, който е субект на инициатива по чл. 150, ал. 3 от основния закон. По искането съдът не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта му, поради което не е налице отрицателна процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост в настоящото производство (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС)).

Искането съдържа необходимите реквизити и отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 и чл. 18 ПОДКС. Подадено е след обнародването на оспорените разпоредби при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС.

По отношение на компетентността на омбудсмана да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 3 от Конституцията:

Според трайната практика на Конституционния съд в сравнение с останалите субекти, посочени в чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които разполагат с обща компетентност да инициират производство пред Конституционния съд, правомощията на омбудсмана съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 3 са ограничени до възможността да прави искане само когато се нарушават лични и политически права на гражданите, така както са уредени на конституционно ниво. Според разбирането на Конституционния съд изразено в Определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к. д. № 14/2010 г. това са закрепените в Конституцията права и свободи, които са присъщи на човека и гражданина и са неотменими. Ето защо Съдът приема, че когато гражданинът участва

като правен субект в друго качество в стопанско-производствена, финансова или икономическа дейност и в резултат на противоконституционност на закон или отделна негова разпоредба последва нарушаване на негови права и свободи, омбудсманът в тези случаи следва да използва другите средства за защита предвидени в Закона за омбудсмана, включително и сезиране на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд в своята практика отстоява разбирането, че когато оспорените разпоредби не нарушават права и свободи на граждани, а имат за предмет отношения между предприятия и търговци, омбудсманът излиза извън обхвата на предоставената му от чл. 150, ал. 3 инициатива – в този смисъл и Решение № 11 от 18 декември 2007 г. по к.д. № 6/2007 г. , Определение № 2 от 12 април 2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г., също и в Определение № 1 от 21.02.2019 г. по к.д. 1/2018 г.

С оглед на гореизложеното, искане, отправено от омбудсмана, е недопустимо в ситуация, в която не се засягат основни лични и политически права на гражданите, а потенциално се накърнява възможността им да участват в стопанско-производствената, финансовата или икономическата сфера, т. е. да действат в специално търговско качество. В Определение № 2 от 12 април 2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г. Конституционният съд приема, че това специално качество е свързано с упражняването на социални и икономически права, например правото на сдружаване, на свободна стопанска инициатива и закрилата на инвестициите.

В първата си част настоящото искане се отнася до възможността за обжалване на решенията на ЦИК от страна на

гражданите. За да се допусне обжалване на административен акт, каквито са решенията на ЦИК, е необходимо да се докаже засягане на право или законен интерес, какъвто несъмнено в болшинството от случаите биха имали лица, които действат в специфично качество – политически партии или отделни кандидати за изборни длъжности. Въпреки това, посоченото специфично качество е следствие от упражняването на основното политическо право на гражданите да се сдружават, с цел формиране и изразяване на политическата си воля, както и да бъдат титуляри на пасивно избирателно право. Забраната за обжалване на актове, които биха могли да засегнат упражняването на избирателното право, било то активно или пасивно, повдига въпроси относно спазването на конституционните изисквания за защита на основни лични и политически права на гражданите (право на защита, избирателно право), поради което попада в обхвата на правомощията на омбудсмана. Тази хипотеза съществено се различава от възможните нарушения на определени социални или икономически права на търговци, чиято защита в общия случай не е от компетентността на омбудсмана. Освен това, не е изключена възможността в определени случаи отделни граждани да имат правен интерес да обжалват акт на ЦИК. При всички случаи достъпът до съдебно обжалване на административните актове е въпрос от изключителна важност за защитата на правата на гражданите, независимо в какво качество те биха имали интерес да ги оспорват. Ето защо омбудсманът е легитимиран да сезира Конституционния съд винаги когато съзре потенциално нарушение на правото на защита и

правото на обжалване на административните актове по чл. 120 от основния закон.

Във втората част на искането се навеждат твърдения за противоконституционност на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК, които променят установената подсъдност при „второинстанционното оспорване“ на актовете на РИК и ОИК. Допустимостта на искането е обусловена от твърденията на омбудсмана за накърняване на основни права на гражданите. Дали те наистина са нарушени е въпрос по същество, на който Конституционният съд следва да даде отговор в решението си. В случая вносителят посочва принципите на правовата и демократичната държава, чиято защита, според практиката на Конституционният съд, по принцип е от компетентността на омбудсмана.

С Определение от 17.04.2007 г. по к. д. № 4/2007 г., Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоречие на норма от закон с принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

С Определение от 23.01.2007 г. по к. д. № 11/2006 г. е допуснато искане на омбудсмана за установяване на противоречие на норми от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) с принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и с основното право на защита, прокламирано в чл. 56 на Конституцията и правото на всеки гражданин и юридическо лице да обжалва административните актове, уредено в

чл. 120 (така и в Определение от 04.04.2013 по к .д. № 8/2013 г. и Определение от 11.08.2009 г. по к. д. № 11/2009 г).

Подобни констатации за допустимостта на искане, внесено от омбудсмана, Конституционният съд прави и в Определение от 08.12.2011 г. по к. д. № 10/2011 г. и Определение от 17.04.2018 г. по к. д. № 8/2018 г. Той приема, че като се позовава на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, искането попада в границите на правомощията на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

В последната си част искането също е допустимо. Въпросът за мнозинствата, изискуеми от закона за приемане на решения на ЦИК, има отношение към изборните права на гражданите, поради което попада в обхвата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

В настоящото искане омбудсманът посочва и други основания за противоконституционност на оспорените разпоредби, като например принципа на разделение на властите, принципа на политическия плюрализъм, както и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, според който ВАС упражнява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. В Решение № 11 от 3 юли 2018 г. по к. д. № 9 от 2018 г. се приема, че „Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е

ограничен с основанията за несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход би довел до разширяване на изрично стеснените от Основния закон правомощия на сезирация субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд, без да са ограничени в допустимите основания за това.". Считаме, че по отношение на горесцитираните основания за противоконституционност, омбудсманът е излязъл извън рамките на предоставената му от Конституцията компетентност за сезиране на Конституционния съд.

Въз основа на гореизложеното Пленумът на ВАС намира, че искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл.70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК е допустимо, но при разглеждането му по същество Конституционният съд е ограничен от основанията за противоконституционност, които се отнасят единствено до нарушаване на права и свободи на гражданите.

СТАНОВИЩЕ ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО

Пленумът на ВАС намира, че искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл.70, ал. 5, чл. 85, ал.

5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК е неоснователно по следните съображения:

Според вносителя разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК са противоконституционни поради противоречието им с принципите на демократичната и правова държава (чл. 1, чл. 2, чл. 4, ал. 1), разделението на властите (чл. 8), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1), чл. 120 от Конституцията и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Изброените по-горе оспорени законови разпоредби могат да бъдат обособени в следните основни групи:

➤ **Относно изброяването на актовете на ЦИК, които подлежат на обжалване пред ВАС – разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК**, която гласи: *„Решенията на Централната изборителна комисия по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45 може да се обжалват пред Върховния административен съд чрез Централната изборителна комисия в тридневен срок от обявяването им. Централната изборителна комисия изпраца незабавно жалбата и преписката към нея на съда.“*

➤ **Относно промяната на подсъдността на делата за оспорване актове на изборителни комисии – разпоредбите на: чл. 73, ал. 1 ИК**, който гласи: *„Решенията на районната изборителна комисия може да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред Централната изборителна комисия, която се произнася в тридневен срок с решение. Решението на районната*

избирателна комисия, потвърдено с решение на Централната избирателна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната районната избирателна комисия. В останалите случаи решението на Централната избирателна комисия се обжалва пред Върховния административен съд.“; **чл. 88, ал. 1 ИК**, който гласи: „Решенията на общинската избирателна комисия може да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред Централната избирателна комисия, която се произнася в тридневен срок с решение. Решението на общинската избирателна комисия, потвърдено с решение на Централната избирателна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната общинска избирателна комисия. В останалите случаи решението на Централната избирателна комисия се обжалва пред Върховния административен съд.“; и **чл. 201, ал. 1 ИК**, който гласи: „Решението на районната или общинската избирателна комисия може да се оспорва пред Централната избирателна комисия в срок до 24 часа от обявяването му. Централната избирателна комисия разглежда жалбата и се произнася с решение в срок до 24 часа от получаването ѝ. Решението на районната или общинската избирателна комисия, потвърдено с решение на Централната избирателна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната

районна или общинска изборителна комисия. В останалите случаи решението на Централната изборителна комисия се обжалва пред Върховния административен съд."

➤ **Относно необходимото мнозинство за взимане на решения от изборителни комисии след отмяна на решение за отхвърляне (когато за приемане на решение липсва необходимото мнозинство, се смята, че е налице решение за отхвърляне) от надлежния орган – разпоредбите на: чл. 53, ал. 5 ИК, който гласи: „При отмяна на решение за отхвърляне Централната изборителна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете й.“; чл. 70, ал. 5 ИК, който гласи „При отмяна на решение за отхвърляне районната изборителна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете й.“; чл. 85, ал. 5 ИК, който гласи: „При отмяна на решение за отхвърляне общинската изборителна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете й.“.**

1. Относно изброяването на актовете на ЦИК, които подлежат на обжалване пред ВАС – разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК, която гласи: „Решенията на Централната изборителна комисия по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45 може да се обжалват пред Върховния административен съд чрез Централната изборителна комисия в тридневен срок от обявяването им. Централната изборителна комисия изпраща незабавно жалбата и преписката към нея на съда.“

Според омбудсмана разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК изброява изчерпателно и ограничително актовете на Централната избирателна комисия, които подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Вносителят на искането твърди, че по аргумент за противното, извън обхвата на съдебното обжалване остават останалите актове на ЦИК, посочени в чл. 57 ИК. Омбудсманът излага, че подобно ограничаване на обжалването на актове на Комисията противоречи на конституционните принципи на правовата и демократичната държава (чл. 1, ал. 2 и чл. 4, ал. 1), както и на чл. 120 от Конституцията. Вносителят аргументира, че тъй като дейността на ЦИК е конституционно регламентирана и цели да гарантира упражняването на основни права на гражданите - избирателни права - то актовете ѝ се ползват с особена важност и следва да подлежат на съдебен контрол. Освен това, необжалваемост на определени категории административни актове може да се предвиди само когато това е необходимо за постигането на конституционно защитена ценност, като например опазването на народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно управление и устройство, отбраната и сигурността на страната, осъществяването на външната политика и др. Подобно изключение от общата клауза за обжалване на административните актове, според омбудсмана, следва да бъде съобразено с принципа на пропорционалността, т.е. да е наложително за защитата на съответната категория обществени интереси и да бъде най-подходящото и най-мекото средство за постигане на целта. Вносителят излага, че в случая законодателят мотивира приемането на разпоредбата с необходимостта от по-добра регулация на

производството по обжалване на решенията на ЦИК, както и предотвратяването на случаите на злоупотреба с право. Тези основания, според омбудсмана, не представляват конституционна ценност, която може да оправдае подобно ограничение на съдебния контрол върху административните актове. Вносителят заключава, че оспорената разпоредба поставя преграда пред съдебната защита на избирателните права на гражданите и застрашава свободното и демократично провеждане на изборите и допълва, че чрез необжалваемостта на методическите указания на ЦИК, например, се създава възможност за превратно тълкуване и прилагане на ИК без достъп до съдебен контрол.

Пленумът на ВАС счита изложените аргументи за неоснователни:

Конституцията поначало не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, като правилата за родовата подсъдност на административноправните спорове не са изведени на конституционно ниво. Този въпрос е регламентиран в устройствения закон - чл. 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт и от процесуалния закон - чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс. Според тях разпределението на делата между Върховния административен съд и административните съдилища се извършва по правилата на родовата подсъдност, като всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, които са с обща компетентност.

Подведомствените на административните съдилища и на Върховния административен съд дела като първа инстанция се разпределят между тях чрез правилата на подсъдността. Родовата, местната и функционалната подсъдност по административни дела е законово уредена в АПК. Съгласно чл. 132, ал. 1 на същия, на административните съдилища са подсъдни всички административни дела, с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд. Кои дела са подсъдни на ВАС като първа инстанция, е уредено в чл. 132, ал. 2, т. 1 – 4 и т. 8 АПК. Съгласно чл. 132, ал. 2, т. 8 АПК на ВАС като първа инстанция са подсъдни оспорванията срещу други актове, посочени в закон. В Изборния кодекс (чл. 58, ал. 1) е посочено, че на ВАС като първа инстанция са подсъдни оспорванията срещу решенията на Централната изборителна комисия по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45 ИК.

Подходът на законодателя при определянето в процесуалния закон (АПК) на родовата подсъдност на подведомствените на административните съдилища и на Върховния административен съд дела като първа инстанция, а именно – всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, е продължен и в разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК, която по аналогична на използваната в разпоредбата на чл. 132, ал. 2 АПК законодателна техника определя подсъдните на ВАС като първа инстанция оспорванията срещу изброително посочени решения на ЦИК. Конституционният съд е имал повод многократно да приеме, че формулировката на разпоредба от законодателя е въпрос на

законодателна техника, за която той притежава свобода в рамките, посочени от основния закон (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.; Решение № 2/2013 г. по к. д. № 1/2013 г.). Възможно е да се използва изчерпателно изброяване, но също така е допустимо използване и на друг подход, например препращане (Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.). Независимо от използваната законодателна техника, тя не е в състояние да обуслови противоконституционност на законовата разпоредба и по-специално, противоречие с принципа за правовата държава във формален смисъл (чл. 4, ал. 1 от основния закон). Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл са Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.). Конституционният съд нееднократно е имал възможност да се произнесе, че съдържащите се в нормативните актове разпоредби трябва да са ясни, точни и непротиворечиви, за да са годни да регулират основните обществени отношения (вж. 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 № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г.). В случая оспорената разпоредба е ясна, точна и не съдържа твърдяното противоречие, за да се обоснове противоконституционност на това основание. С допълнението на разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК законодателят е конкретизирал, като изброително е посочил решенията на ЦИК, взети в изпълнение на правомощията на същата комисия, а именно -

тези по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 35, които могат да се обжалват пред Върховния административен съд, чрез ЦИК, в тридневен срок от обявяването им.

Не могат да бъдат споделени доводите на омбудсмана, че оспорената разпоредба поставя пречка пред съдебната защита на изборните права на гражданите. В своята трайна практика (Решение № 12 от 20.VII.1995 г. по к. д. № 15 / 95 г.; Решение № 4 от 23.02.2001 г. по к. д. № 15 / 2000 г.; Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС на РБ по к. д. № 1 / 2013 г.; Решение № 14 от 09.10.2018 г. на КС на РБ по к. д. № 12 / 2017 г. и др.), Конституционният съд многократно подчертава, че правото на защита е основно конституционно право, което заема централно място в демократичната правова държава и възприема правото на защита като основно, универсално право с процесуален характер. Установено е разбирането, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Тя се приема за най-висшата правна гаранция, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове. Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и интереси. То има универсален характер. Конституционният съд нееднократно е препотвърждавал принципната си позиция, че правото на обжалване „на всички административни актове“ (чл. 120, ал. 2 от Конституцията) е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита – чл. 56 от Конституцията.

Ефективното му упражняване е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава – чл. 4 от Конституцията (Решение № 2/2000 г. по к. д. № 2/2000 г.). Правото да бъдат обжалвани административните актове, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като част от общото право на защита по чл. 56 също е основно конституционно право.

Липсва основание да се приеме, че правилото на чл. 58, ал. 1 ИК засяга правото на защита. На първо място текстът на оспорената разпоредба не изключва обжалваемостта на евентуално постановени и подлежащи на оспорване пред съд актове, издадени при упражняване на правомощията на ЦИК в останалите хипотези по чл. 57, ал. 1 ИК, а единствено определя специална подсъдност пред Върховния административен съд, при обжалването на конкретно определените актове на ЦИК. Останалите ще подлежат на атакуване по общия ред на АПК, поради което без съмнение не би могло да се приеме, че е налице нарушение на правото на защита по смисъла на чл. 56 и чл. 120 от Конституцията.

Наред с горното, текстът няма ограничителен характер, тъй като при внимателен преглед на непосочените в ал. 1 на чл. 58 ИК, правомощия на ЦИК, уредени в чл. 57 ИК, се установява, че те касаят включително изпълнението на функции и упражняване на правомощия, обозначени като обща рамка и детайлизирани по-долу в отделни точки на чл. 57, ал. 1, които на свой ред са включени в кръга на тези по чл. 58, ал. 1 ИК. Други от правомощията предполагат извършването на фактически действия по предаване на информация, публикуване на списъци и резултати, уведомявания, подаване на сигнали до прокуратурата, одобряване на образци (за

бюлетини, табели, отличителни знаци), даване на номера (на избирателни комисии, изборни райони, в бюлетината - на партии, коалиции и независими кандидати), които с оглед естеството им не могат да бъдат предмет на оспорване пред съд. Не подлежат на самостоятелно оспорване по съдебен ред и актовете и действията на комисията, представляващи част от производства, обжалваемостта на издадените по които крайни актове, е изрично уредена с отделни разпоредби на Изборния кодекс. Такива са и правомощията предполагащи извършването на действия с изцяло организационно-технически и вътрешноведомствен характер, включително насочените към обезпечаване на принципа на последователност и предвидимост уреден в чл. 13 АПК, и по-конкретно – към публично огласяване на критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на оперативната ѝ самостоятелност по прилагане на ИК и постигане на целите му.

Във връзка с горното, с цел конкретизиране на изложените по-горе съображения следва да се отбележи, че правомощията по т. т. 1, 2, 3 от чл. 57, ал. 1 ИК включват дейностите най-общо по упражняването на контрол по прилагане на Кодекса и свързаните с него нормативни актове, методическо ръководство и контрол върху дейността на избирателните комисии, и издаването на методически указания за работата на избирателните комисии по прилагане на кодекса. Тези правомощия са детайлизирани в текстовете на чл. 57, ал. 1, т. т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17 и 26 ИК, а те на свой ред са включени в изброително посочените в ал. 1 на чл. 58.

От организационно-техническо естество и с вътрешноведомствен характер са правомощията на ЦИК по чл. 57,

ал. 1, т. т. 4, 7 и 8 ИК (създаването на интернет страници на РИК и ОИК; определяне размер на възнагражденията на членовете на изборителните комисии и специалистите към тях; утвърждаване на образец на печата на ИК), т. т. 9 и 13 (водене на публични регистри на изборителите и на партии, коалиции и инициативни комитети), т. т. 16 и 18 (определяне на номерация на изборителните секции в страната и извън нея), т. т. 19 и 20 (утвърждаване на образец на бюлетина и кочан с хартиени бюлетини; публикуване на списък с номерата и адресите на изборителните секции и изборните райони), т. 21 (определяне чрез жребий на поредни номера в бюлетината на партии и коалиции и независими кандидати при различните видове избори), т. 22 (определяне условията и реда за провеждане на предизборната кампания), т. 24 (изискване на информация от СЕМ за обезпечаване изпълнение на правомощията на ЦИК по т. 23 - включена в посочените от чл. 58, ал. 1); т. 27 (определяне на реда за разглеждане на жалбите и сигналите от изборителните комисии – произнасянето по които е визирано в т. 26, също включена в кръга на изброените в чл. 58, ал. 1 ИК); т. 27а (довършване на започнатите административно-наказателни производства след изтичане на правомощията на РИК, крайните актове по които подлежат на обжалване по различен от уредения в ИК ред); по т. 28 (водене на публичен регистър на жалбите и сигналите, подадени до комисията и решенията по тях), даване на информация и упражняване на сигнални функции по т. 31 (предоставяне на резултати от проверка по т. 30 на заинтересовани лица и сезиране на прокуратурата при установени нарушения по нея) и по т. 32 (предоставяне на информация, организация и провеждане на

разяснителна кампания относно произвежданите избори); т. 36 (определяне реда за проверка на списъците с избиратели, подкрепящи регистрацията на партиите и коалициите, както и този за проверка на кандидатските листи и възлагане изпълнението ѝ на ГД „ГРАО“ при МРРБ); т. 37 (определяне на номерация и начин на защита на удостоверенията за гласуване на друго място); т. 38 (съобщаване на данни за броя на гласувалите); т. 39 (обявяване на края на изборни ден); публикации на интернет страницата ѝ на резултати - по т. 40 (на междинни резултати), т. т. 41 и 42 (на резултати от изборите, по избирателни секции); 43 (предаване в Националния архивен фонд на екземпляра от протоколите на СИК, РИК и ОИК); т. 44 (утвърждаване на образци на указателни табели, табла и отличителни знаци на участници в изборите); т. 46 (определяне на подлежащите на вписване обстоятелства и ред за водене на публични регистри от ИК); т. 47 (анализ на проведените избори и внасяне на съответен доклад в НС); т. 48 (приемане на правила по прилагане на кодекса); т. 49 (издаване на указания съвместно с КЗЛД относно обработването и защитата на личните данни в изборния кодекс).

Не на последно място следва да се има предвид, че Конституционният съд на Република България вече се е произнасял по подобно оспорване, по отношение аналогични разпоредби на отменения ИК, с Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., в което е приел следното:

„На второ място в искането се твърди, че методическите указания и методиката (чл. 23, ал. 1, т. 3 и т. 27 във връзка с чл. 26, ал. 8 ИК) не подлежат на съдебен контрол и това ги прави

противоречащи на чл. 120 от Конституцията. Конституционният съд е на мнение, че твърдението не намира опора в самата Конституция. За тази констатация изходно положение е анализът на оспорената уредба. Методическите указания представляват организационни упътвания към избирателните комисии и поради това не могат да подлежат на съдебно обжалване, т.е. не се обхващат от правилото на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. За разлика от тях, методиката за определянето на резултатите от различните видове избори съдържа правилата за превръщането на избирателските гласове в мандати, респ. избран президент и кметове. Методиката трябва да е създадена и приета в изпълнение и въз основа на кодекса, засяга права и законни интереси, поради което подлежи на обнародване в „Държавен вестник“; подлежи и на съдебно обжалване на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Действително начинът, по който е разписана уредбата за решенията на ЦИК и тяхното обжалване пред ВАС (чл. 26, ал. 7 и 8 ИК), създава на пръв поглед условия за противоречиво тълкуване и прилагане. Така разпоредбата на ал. 8 изрично посочва конкретни актове, които подлежат на обжалване и произнасяне от ВАС при съкратени срокове. Разпоредбата на ал. 7 също определя съкратени срокове за обжалване и произнасяне. Конституционният съд отбелязва, че при действието на Конституцията на Република България този селективен законодателен подход относно решенията на ЦИК и тяхното съдебно обжалване се появява едва в Закона за избиране на народни представители (2001 г.). Дотогава изборните закони съдържат ясни текстове, че решенията на ЦИК, т.е. всички, подлежат на обжалване пред Върховния съд, по-късно – пред ВАС. Това е така, защото

решенията на ЦИК сами по себе си имат характер на стабилни административни актове (Решение № 4 на КС от 1992 г. по к.д. № 1 от 1991 г.). По-късно селективният подход досежно съкратените срокове на съдебното обжалване на различни актове на ЦИК постепенно намира приложение и в законовата уредба на другите видове избори. Съдържа се и в Изборния кодекс. От ал. 7 и 8 на чл. 26 ИК би могло да бъде направен изводът, че само посочените в двете алинеи актове на ЦИК подлежат на съдебно обжалване, какъвто извод е направен в мотивите на искането. Такъв извод обаче е неправилен, защото е в противоречие с ясното правило на чл. 120 от Конституцията, ал. 2 за това, че не подлежат на съдебен контрол онези актове, за които необжалваемостта е изрично посочена в закона. В този смисъл е практиката на ВАС по обжалване на решенията на ЦИК: с въпросните селективни законови разпоредби е определен само редът за съдебното обжалване на някои решения на ЦИК, но с тези разпоредби не са създадени изключения от общото правило за обжалване на административните актове по съдебен ред (Решение № 9976 от 23.07.2009 г. по адм. д. № 9830/2009, IV отделение на ВАС). Това разбиране за актовете на ЦИК присъства и в ЗПУГДВМС (2009 г., с изм.) – споровете за законосъобразност на резултатите от национален референдум, обявени от ЦИК, се решават от ВАС (чл. 6, ал. 2). То е в синхрон и с препоръките на Венецианската комисия (Съвет на Европа) – финално обжалване пред съд трябва винаги да е възможно относно актовете на независимия орган, ръководещ провеждането на изборите (Кодекс на добрата практика при избори). От цялостната уредба на Изборния кодекс е видно, че в случаите, в които

законодателят въвежда необжалваемост, респ. окончателност, той я е предвидил изрично: чл. 25, ал. 3, чл. 26, ал. 1, т. 8, чл. 29, ал. 1, т. 15 и ал. 3, чл. 33, ал. 1, т. 13 и ал. 3, чл. 39, ал. 4, чл. 48, ал. 1, 2, чл. 71, ал. 3, чл. 110, ал. 3, чл. 149, ал. 4, чл. 264, ал. 6. Относно оспорените в това дело самостоятелни правни актове, приемани от ЦИК, такава изрично изключване от обхвата на съдебния контрол не е налице. Въз основа на изложеното Конституционният съд прави заключението, че оспорените актове на ЦИК, с изключение на методическите указания по чл. 23, ал. 1, т. 3 ИК, подлежат на съдебен контрол по общия ред за обжалване на административните актове, предвиден в Административно-процесуалния кодекс, поради което няма противоречие с чл. 120 от Конституцията и чл. 26, ал. 1, т. 3 и т. 27, и ал. 8 ИК не са противоконституционни."

В допълнение следва да се има предвид, че действащият ИК, наред с предвидените в чл. 57 и чл. 58, правомощия и актове на ЦИК, обжалваеми пред Върховния административен съд, урежда детайлно, отделни правомощия на ЦИК в други самостоятелни разпоредби, като изрично предвижда обжалването на постановени при упражняването им, конкретно посочени актове на същата комисия, пред Върховния административен съд и по реда на чл. 58 ИК. В Общите правила на ИК /чл. 1 – чл. 242а/, такива са например разпоредбите на чл. 135 и чл. 142, уреждащи служебното заличаване на партии и коалиции, с оглед резултатите от осъществени проверки на списъците, в чиито алинеи 5 е изрично предвидена обжалваемостта на решенията на ЦИК за заличаване, по реда на чл. 58 ИК. Аналогично е правилото на чл. 154, ал. 3 ИК, уреждащо обжалването на отказите на ЦИК да регистрира

инициативен комитет - пред Върховния административен съд и по реда на чл. 58 ИК. Самостоятелни разпоредби, визиращи установени отделно от чл. 57 ИК, правомощия на ЦИК, се съдържат и в част Втора на ИК. Такива са например текстовете на чл. 247, ал. 1, чл. 311, ал. 1, чл. 354, ал. 1 и чл. 402, ал. 1 ИК, като за конкретно посочени актове, издадени при упражняването им от същата комисия е предвидено отново обжалване пред Върховния административен съд, по реда на чл. 58 ИК /в текстовете съответно на чл. 247, ал. 2 - при избори на народни представители на Народно събрание; чл. 311, ал. 2 - при избори на президент и вицепрезидент; чл. 354, ал. 2 - при избори на членове на Европейския парламент; чл. 402, ал. 2 - при избори на общински съветници и кметове. Анализът на цитираните разпоредби изключва възможността да се приеме, че актовете на ЦИК по чл. 58, ал. 1 ИК, изрично обозначени като обжалваеми пред Върховния административен съд, от една страна изчерпват кръга на актовете на тази комисия, обжалваеми пред този съд и по установения в разпоредбата специален ред. Още по-малко намира основание твърдението, че правилото на чл. 58, ал. 1 ИК сочи на недопустимост на обжалването на различни от посочените в същия текст, актове на ЦИК, включително по общия ред за обжалване на административни актове пред съд, стига да са налице установените в АПК абсолютни процесуални предпоставки за допустимостта на съответното производство. В свое определение № 4112 от 25.03.2013 г. по адм. дело № 3913/2013 г., ВАС е имал случай да приеме, че след като обжалваното пред него решение е извън кръга на родово подсъдните му - изброени в чл. 27, ал. 7 и ал. 8 от ИК /отм./ актове на ЦИК, то атакуваното решение на комисията

подлежи на обжалване по общите правила на АПК за оспорване на административни актове по съдебен ред, позовавайки се на чл. 135, ал. 1 АПК и цитираното по-горе решение № 4 от 04.05.2011 г. по к. д. № 4/2011 г. на КС на РБ. Предвид липсата на родова подсъдност като положителна процесуална предпоставка от категорията на абсолютните, съдът е приел, че жалбата следва да бъде изпратена за разглеждане на съответния административен съд, който с оглед характера на акта и след преценка на допустимостта на оспорването да се произнесе по неговата основателност.

Следва дебело да се подчертае, че правото да се обжалват административните актове произтича пряко от разпоредбата на чл. 120 от Конституцията. Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2 от основния закон). Щом решенията на ЦИК са административни актове, по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията те ще подлежат на обжалване пред административните съдилища, независимо от това, дали такава възможност е изрично предвидена в закона. Правото да се обжалват административни актове не произтича от ИК, а пряко от Конституцията (така и Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС на РБ по к.д. № 1/2013 г.).

Законовата или доктриналната квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. В тази разпоредба са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимираните да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на такова „засягане“ е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. Такова изрично изключване на актове на ЦИК от съдебно обжалваемите няма в разпоредбата на чл. 58, ал. 1 ИК. За прилагането на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е необходимо и достатъчно актът да е административен, да засяга граждани и/или юридически лица, да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 от основния закон е уредено основното право на защита на всеки гражданин „когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси“. Административният акт „засяга“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен

интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това „засягане“ се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени. Преценката, дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица, може да бъде извършена само от компетентния съд, след изясняване на конкретните обстоятелства и преценка относно последиците на конкретния административен акт. Въпросите, свързани с характера на пороците, процедурата по съдебното обжалване и правните последици на постановеното решение, са предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд.

С оглед на гореизложеното не могат да бъдат споделени аргументите на вносителя, че оспорената разпоредба регламентира необжалваемост на непосочените в нея актове на ЦИК, поставя преграда пред съдебната защита на изборните права на гражданите, застрашава свободното и демократично провеждане на изборите и че чрез необжалваемостта на методическите указания на ЦИК например, се създава възможност за превратно тълкуване и прилагане на ИК без достъп до съдебен контрол.

Оспорената разпоредба не препятства, а гарантира достъпа до съд и осигурява пълноценното реализиране на правото на защита. Възприетият от Народното събрание подход е въпрос на законодателна техника и не обуславя противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава (Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС на РБ по к. д. № 1 / 2013 г.). Не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени (Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС по конст. д. № 8/2004 г.). Следователно законодателят е изпълнил конституционните си правомощия, като е уредил в Изборния кодекс родовата подсъдност по оспорвания, срещу посочените в чл. 58, ал. 1 ИК решения на ЦИК в унисон с Конституцията и с АПК. Щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени. Пътят към съда е отворен. Спазено е основното изискване на принципа – всяко изпълнително-разпоредително действие да подлежи на съдебен контрол. По този начин правовата държава като принцип на Конституцията откроява своя главен структурен признак – последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове трябва да принадлежи на съда. По този начин се

осигурява и пълноценното реализиране на правото на защита, предвидено в чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията и принципите на демократичната и правовата държава.

2. **Относно промяната на подсъдността на делата за оспорване актове на избирателни комисии** – разпоредбите на: **чл. 73, ал. 1 ИК**, който гласи: *„Решенията на районната избирателна комисия може да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред Централната избирателна комисия, която се произнася в тридневен срок с решение. Решението на районната избирателна комисия, потвърдено с решение на Централната избирателна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната районната избирателна комисия. В останалите случаи решението на Централната избирателна комисия се обжалва пред Върховния административен съд.“*; **чл. 88, ал. 1 ИК**, който гласи: *„Решенията на общинската избирателна комисия може да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред Централната избирателна комисия, която се произнася в тридневен срок с решение. Решението на общинската избирателна комисия, потвърдено с решение на Централната избирателна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната общинска избирателна комисия. В останалите случаи решението на*

Централната изборителна комисия се обжалва пред Върховния административен съд.“; и чл. 201, ал. 1 ИК, който гласи: „Решението на районната или общинската изборителна комисия може да се оспорва пред Централната изборителна комисия в срок до 24 часа от обявяването му. Централната изборителна комисия разглежда жалбата и се произнася с решение в срок до 24 часа от получаването ѝ. Решението на районната или общинската изборителна комисия, потвърдено с решение на Централната изборителна комисия, подлежи на обжалване по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната районна или общинска изборителна комисия. В останалите случаи решението на Централната изборителна комисия се обжалва пред Върховния административен съд.“

Омбудсманът оспорва разпоредбите на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК, които според него променят установената подсъдност при „второинстанционното оспорване“ на актовете на районните и общинските изборителни комисии, като вместо пред Върховния административен съд, те се обжалват пред административните съдилища, когато са потвърдени от ЦИК. Твърди, че посочените изменения нарушават баланса във взаимоотношенията между висшите държавни органи, тъй като принципът на разделение на властите изисква актовете на централните органи на изпълнителната власт да бъдат контролирани от най-висшата съдебна инстанция. Посочва, че това тълкуване се налага и от изискването ВАС да упражнява върховен

съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125, ал. 1 от Конституцията), принципа на демократичната държава (абз. 3 от Преамбюла на Конституцията и чл. 1, ал. 2). Счита, че контролът на посочените актове от административния съд, вместо от ВАС, подкопава доверието на гражданите в дейността на държавните органи.

Пленумът на ВАС счита изложените аргументи за неоснователни:

В правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд трябва винаги да е открит (Решение № 6/2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г., Решение № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). Тълкуването на разпоредбата на чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията сочи, че съдебната защита поначало е основната защита. Нито една разпоредба на основния закон обаче не изисква съдебното производство да премине през повече от един стадий, нито определя родовата, местната или функционалната подсъдност по делата. Този въпрос е предоставен на волята на обикновения законодател. Разпоредбата на чл. 121, ал. 1 от Конституцията гарантира на гражданите и на юридическите лица право на защита във всички стадии на процеса, без обаче да уточнява колко и кои са тези стадии, като възлага на законодателя това да бъде направено чрез законова уредба.

Важна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административен акт, е възможността за оспорване на индивидуалните и общите

административни актове по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган (Глава шеста на АПК). По-горестоящият административен орган може да реши спора по същество (чл. 98, ал. 2 АПК) и постановеният акт подлежи на оспорване за законосъобразност пред съд. Той може да отхвърли жалбата или протеста и тогава на оспорване по съдебен ред подлежи първоначалният административен акт. По този начин производството по оспорване по административен ред на общите и индивидуални административни актове представлява важна процесуална възможност за гарантиране правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията.

В оспорените разпоредби е предвидена възможността за оспорване на административни актове, които издават РИК и ОИК по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган – ЦИК. Следователно решението на районната или общинската изборителна комисия може да се оспорва по административен ред пред Централната изборителна комисия. Централната изборителна комисия разглежда жалбата и се произнася с решение. Когато ЦИК отхвърли жалбата (т. е. когато потвърди решението на РИК или ОИК) тогава на оспорване по съдебен ред подлежи първоначалният административен акт (а не решението на ЦИК) по реда на чл. 98, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната районна или общинска изборителна комисия. В останалите случаи т. е. когато ЦИК отмени решението на РИК или на ОИК, предмет на обжалване е решението на ЦИК, защото ЦИК се е произнесъл по

същество и неговият акт е решил спора по същество – тогава решението на Централната изборителна комисия се обжалва пред Върховния административен съд. Оспорените законови разпоредби са възприели основен принцип в административното правораздаване, заложен в чл. 98, ал. 2 АПК, според който, когато по-горестоящия административен орган потвърди акта на по-долустоящия, то на съдебен контрол подлежи акта на по-долустоящия административен орган.

С оглед на гореизложеното, не могат да бъдат споделени доводите, че не е спазена йерархичната симетрия между нивото на административния орган, издал акта и нивото на съда от системата на административните съдилища, тъй като съгласно оспорените разпоредби в тази част на искането, решенията на ЦИК се обжалват пред Върховния административен съд във всички случаи, а решенията на РИК и ОИК - пред съответния административен съд.

Пленумът на ВАС намира, че стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и законни интереси са гарантирани с оспорените разпоредби, без да се накърняват стандартите на Конституцията. Следва да се посочи, че поставените в тази част на искането въпроси не са предмет на конституционна уредба, а са въпрос на законодателна целесъобразност и в никакъв случай не могат да обосноват противоконституционност на оспорената уредба.

Що се отнася до претендираното нарушаване на чл. 125 от Конституцията, овластяващ Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво

прилагане на законите в административното правораздаване, разпоредбата има предвид правораздаването по административни дела, а не че всички дела трябва да бъдат разгледани от ВАС (Решение № 27/1998 г. по к. д. № 20/1998 г., Решение № 16/1998 г. по к. д. № 7/1998 г., Решение № 9/2002 г. по к. д. 15/2002 г., Решение № 4/16.06.2009 г. по к. д. № 4/2009 г., Решение № 6/2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Оспорените разпоредби не противоречат на чл. 125 от Конституцията. Нееднократно Конституционният съд е подчертавал, че както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност (Решение № 27/1998 г. по к. д. № 20/1998 г., Решение № 9 от 24.10.2002 г. по к. д. № 15/2002 г., Решение № 2/2005 г. по к. д. № 9/2004 г.).

Предвид тези съображения Пленумът на ВАС намира, че чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 ИК не противоречат на нито една разпоредба или принцип на Конституцията.

3. Относно необходимото мнозинство за взимане на решения от избирателни комисии след отмяна на решение за отхвърляне (когато за приемане на решение липсва необходимото мнозинство, се смята, че е налице решение за отхвърляне) от надлежния орган – разпоредбите на: чл. 53, ал. 5 ИК, който гласи: „При отмяна на решение за отхвърляне Централната избирателна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете й.“; чл. 70, ал. 5 ИК, който гласи „При отмяна на решение за отхвърляне

районната избирателна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете ѝ.”; **чл. 85, ал. 5 ИК**, който гласи: „При отмяна на решение за отхвърляне общинската избирателна комисия постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете ѝ.”

Омбудсманът оспорва конституционността на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК, с които се допуска ЦИК, РИК или ОИК да могат да постановяват решения с мнозинство повече от половината от членовете им при отмяна на решение за отхвърляне, след като не е постигнато необходимото мнозинство от две трети от членовете на Комисията. Според вносителя по този начин се създава възможност да се взимат решения с мнозинство, равно на установения кворум, което противоречи на принципите на правова и демократична държава. Омбудсманът заключава, че се накърнява изискването за политическа неутралност на изборната администрация, а по този начин и принципа на политическия плурализъм.

По отношение на така изложените аргументи от вносителя Пленумът на ВАС приема следното:

В практиката на Конституционния съд се приема, че „Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е ограничен с основанията за

несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход би довел до разширяване на изрично стеснените от Основния закон правомощия на сезирация субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд, без да са ограничени в допустимите основания за това.”(Решение № 11 от 3 юли 2018 г. по к.д. № 9 от 2018 г.). **Пленумът на ВАС счита, че по отношение на основанията за противоконституционност на оспорените разпоредби – противоречие с принципа на разделение на властите и с принципа на политическия плюрализъм, омбудсманът е излязъл извън рамките на предоставената му от Конституцията компетентност за сезиране на Конституционния съд.**

Въпреки горното, ако все пак бъдат разгледани по същество аргументите на омбудсмана за противоречие с принципа на разделение на властите и с принципа на политическия плюрализъм, следва да бъде посочено, че Конституционният съд вече се е произнесъл по въпроса за политическа неутралност на изборната администрация и принципа на политическия плюрализъм в работата на избирателните комисии. Опасенията на омбудсмана, че въвеждането на по-ниското мнозинство ще създаде възможност една или повече политически сили да увеличат своето влияние непропорционално на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции не се подкрепят от вече приетото

от Конституционния съд положение на членовете на изборителните комисии, изразено в Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г. , в което конституционните съдии са приели следното:

„Заслужава да се подчертае, че след като членовете на ЦИК веднъж са назначени в състава ѝ, те се откъсват от зависимостта на своите партийни предложители и се превръщат в членове на независим и неутрален централен орган, който е отговорен за цялостното произвеждане на изборите. Без такова „откъсване“ ЦИК не може да осъществява възложените ѝ функции. Това заключение е основано на самата Конституция и ясните ѝ принципи за свободния мандат (чл. 67 от Конституцията) и политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията). Само на базата на свободния мандат членовете на ЦИК могат да изпълняват задачите си като независим и неутрален орган и да подготвят и провеждат честни избори, както изисква чл. 3 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС. Изискване на Венецианската комисия (Съвет на Европа) е изборителните комисии да са неутрални и независими органи (Кодекс за добрата практика при избори).“

Следва да се отбележи, че горепосоченото разбиране е залегнало и при регламентацията на видовете изборителни комисии в чл. 46 – 110 ИК. По-конкретно, нормата на чл. 46 ИК изрично предвижда създаването на Централната изборителна комисия, като независим държавен орган. ЦИК е една за цялата страна и за произвеждането на всички видове избори, като назначава РИК и ОИК /в изпълнение на правомощията си по чл. 57, ал. 1, т. 5 ИК/. За разлика от нея, районните и общински изборителни комисии, изпълняват функции само при произвеждането на конкретни видове

избори, като ОИК се назначават от ЦИК за всяка община за произвеждане на избори за общински съветници и кметове, а РИК - при три вида избори: за народни представители, за всеки многомандатен избирателен район, за президент и вицепрезидент на републиката, и за членове на Европейския парламент от Република България.

По отношение на аргументи в искането на омбудсмана отнасящи се до нарушаване на права и свободи на гражданите следва да бъде посочено, че съгласно чл. 53, ал. 3 ИК, чл. 70, ал. 3 ИК и чл. 85, ал. 3 ИК ЦИК/РИК/ОИК заседава, когато присъстват повече от половината от членовете ѝ. Съгласно чл. 53, ал. 4 ИК, чл. 70, ал. 4 ИК и чл. 85, ал. 4 ИК ЦИК, РИК и ОИК се произнасят с решения, които се приемат с мнозинство две трети от присъстващите членове. Когато за приемане на решение липсва необходимото мнозинство, се смята, че е налице решение за отхвърляне, което подлежи на обжалване по реда на кодекса. При отмяна на решение за отхвърляне (от съда) ЦИК/РИК/ОИК постановява ново решение, което приема с мнозинство повече от половината от членовете ѝ. Според вносителя по този начин се създава възможност да се взимат решения с мнозинство, равно на установения кворум, което противоречи на принципите на правова и демократична държава.

Следва да се посочи, че при обжалване пред съд на решение за отхвърляне на избирателната комисия, в случай че съдът го отмени, той връща преписката на избирателната комисия, със задължителни указания, в т.ч. по прилагане на материалния закон. Съответната избирателна комисия трябва да изпълни решението на

съда, съобразявайки дадените ѝ указания, поради което законът е предвидил възможност за по-лесно вземане на решение. Това разрешение принципно не противоречи на Конституцията. Изцяло в компетентността на законодателя е да прецени какво е необходимото мнозинство за вземане на решение в този случай.

Следва да се посочи, че е налице разминаване между действителната воля на законодателя и изразената в оспорените разпоредби.

Между първо и второ гласуване на процесния законопроект народният представител Анна Василева Александрова на основание чл. 83, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), е внесла предложение с входящ номер: 954-04-9 от 15.01.2019 г. за изменения и допълнения на приетия на 19.12.2018 г. общ законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс № 853-03-91, изготвен на основание чл. 81, ал. 2 от ПОДНС, въз основа на приетите на 12.12.2018 г. на първо гласуване законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 854-01-13, внесен от Гергана Желязкова Стефанова и група народни представители на 23.02.2018 г. и законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 854-01-84, внесен от Данаил Димитров Кирилов, Христиан Радев Митев, Емил Димитров Симеонов и Искрен Василев Веселинов на 16.11.2018 г.

Предлаганите изменения предвиждат при отмяна от съда на решение за отхвърляне на избирателната комисия и връщане на преписката, да се постановява ново решение, което да се приема с

мнозинство повече от половината от **присъстващите** членове. Предложението е мотивирано със следните аргументи:

„Предлаганите изменения на чл. 53 от Изборния кодекс са във връзка с регламентиране на мнозинството при вземане на решения от Централната изборителна комисия. В досегашната практика се установява, че голяма част от решенията на Централната изборителна комисия не се вземат с определеното мнозинство от две трети и при липсата му законът е регламентирал фикция за наличие на решение за отхвърляне, което подлежи на обжалване по реда на кодекса. При тази хипотеза на практика не се взема решение по същество за съответния случай и след обжалването им съдът не може да контролира решението по същество, поради липса на мотиви в тази част. В тази връзка намираме, че е уместно при отмяна на това решение и връщане на преписката на Централната изборителна комисия, да се постановява ново решение, което се приема с мнозинство повече от половината от **присъстващите членове**, което ще способства за вземане на решение по същество на спора, както и осъществяване на последващ съдебен контрол за законосъобразност.“.

Впоследствие на второ гласуване по предложение на народни представители в Комисията по правни въпроси и в пленарна зала е приет сега действащи текст на оспорените разпоредби „с мнозинство повече от половината от членове й“, което означава квалифицирано мнозинство повече от половината от всички членове на Комисията. Цифровото изражение на последното, де факто надхвърля това на мнозинството, необходимо за приемането на решение при първоначално гласуване – две трети от присъстващите членове, в

случай, че заседанието се провежда в присъствието на минималния брой членове, необходими за наличието на кворум за заседанието на съответната комисия /повече от половината членове/.

Предвид гореизложените аргументи, Пленумът на ВАС изразява становище, че искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс (обн. – ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм. – ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ

ПРОТОКОЛ

София, 3 юли 2019 година

Днес, 3 юли 2019 г., се проведе заседание на Пленума на Върховния административен съд при предварително обявения дневен ред:

.....
.....

2. Приемане на становище по конституционно дело №6/2019 г. за установяване противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс.

3. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България.

4. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: ЗОРНИЦА БОЖКОВА – секретар на II колегия на Върховния административен съд

.....
.....

По т. 2

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 60 съдии,
„ПРОТИВ“ – 2-ма съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на
Върховния административен съд

Р Е Ш И :

ПРИЕМА становище по конституционно дело №6/2019 г., че
искането на омбудсмана на Република България за обявяване на
противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58,
ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 85, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201,
ал. 1 от Изборния кодекс (обн. – ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл.
изм. – ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.) е неоснователно и следва да бъде
отхвърлено. ;

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ:

СЕКРЕТАР: