



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШНИК 2023

**РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
2023**

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕШЕНИЯ	8
Решение № 1 от 24 януари 2023 г. по конституционно дело № 17/2022 г.....	8
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от Наказателния кодекс (НК; обн. ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г.; посл. изм. доп. бр. 53 от 08.07.2022 г.) в частта „и когато не е собственост на дееца“.....	8
ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от Наказателния кодекс (обн. ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г., посл. изм. доп. бр. 53 от 08.07.2022 г.) в частта „и когато не е собственост на дееца“.....	17
Решение № 2 от 14 февруари 2023 г. конституционно дело № 1/2022 г.....	17
Делото е образувано по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, във връзка с отговор на въпроса: „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“.....	17
Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.....	38
Становище на съдия Соня Янкулова.....	38
Решение №3 от 25 април 2023 г. по конституционно дело №18/2022 г.....	42
Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията по въпроса: „Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?“; както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ; обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.). С определение от 15 ноември 2022 г. Конституционният съд е отклонил искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България, като е прекратил конституционното производство в тази му част.....	42
ОТХВЪРЛЯ искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.).....	72
Становище на съдия Янаки Стоилов и съдия Соня Янкулова.....	72

Решение № 4 от 6 юни 2023 г. по конституционно дело №3/2021 г.	76
<p>Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията като разпоредби във връзка с отговор на въпроса: „Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“. 76</p> <p>Не е допустимо приет от Народното събрание закон да бъде изменен, допълван или отменен, преди да е обнародван в Държавен вестник.</p>	
Решение №5 от 22 юни 2023 г. по конституционно дело №5/2023 г.	88
<p>Делото е образувано по искане на 71 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.).</p>	
<p>ОБЯВЯВА за противоконституционно Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.).</p>	
Решение № 6 от 29 юни 2023 г. по конституционно дело №7/2023 г.	97
<p>Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата.</p>	
<p>ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 14 от 10.02.2023 г.).</p>	
Решение № 7 от 21 ноември 2023 г. по конституционно дело №12/2023 г.	106
<p>Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г.</p>	
<p>ОБЯВЯВА за противоконституционна т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн., ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм., бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г.</p>	
Решение № 8 от 5 декември 2023 г. по конституционно дело № 21/2022 г.	115
<p>Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.).</p>	

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 49, ал. 1, т. 2 от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.) в частта „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. „б“.	134
Особено мнение на съдия Янаки Стоилов и съдия Соня Янкулова	134
Решение № 9 от 7 декември 2023 г. по конституционно дело №4/2023 г.	140
Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.).	140
ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на: чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“ и чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“ от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.)	169
ОТХВЪРЛЯ искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.), както и на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.).	169
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	170
Определение № 1 от 28 февруари 2023 г. по конституционно дело № 19/2022 г.	170
Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 16 от Закона за пътищата (обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп. ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.).	170
ОТКЛОНЯВА искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 16 от Закона за пътищата (обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 14 от 10.02.2023 г.).	172
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 19/2022 г.	172
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.	172
Определение № 2 от 7 март 2023 г. по конституционно дело №1/2023 г.	172
Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на две решения на 48-ото Народното събрание: Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна и укрепване на отбранителните способности на България, прието от Народното събрание на 3.11.2022 г. (обн. ДВ, бр. 89 от 2022 г.), и Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна, прието от Народното събрание на 9.12.2022 г. (обн. ДВ, бр. 99 от 2022 г.).	172
ОТКЛОНЯВА искането на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна и укрепване на отбранителните способности на България, прието от Народното събрание на 3.11.2022 г. (обн. ДВ, бр. 89 от 2022 г.), и Решение за	

оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна, прието от Народното събрание на 9.12.2022 г. (обн. ДВ, бр. 99 от 2022 г.).	176
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №1/2023 г.	176
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.	176
Особено мнение на съдия Янаки Стоилов	176
Определение № 3 от 14 март 2023 г. по конституционно дело № 4/2023 г.	181
Отклонява искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта "Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели" и прекратява производството в тази му част.	186
Определение № 4 от 4 април 2023 г. по конституционно дело №2/2023 г.	187
Делото е образувано по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията с оглед на въпроса: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във вр. с ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България въвеждане на законова възможност за задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования?“	187
ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията.	197
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №2/2023 г.	197
ВРЪЩА искането на подателя заедно с препис от определението.	197
Определение № 5 от 27 април 2023 г. по конституционно дело №6/2023 г.	197
Делото е образувано по искане на 66 народни представители от 48-ото Народно събрание за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България по въпроса: „В понятието „независимост на съдебната власт“ (чл. 117, ал. 2, изр. 1) освен независимост на съдебната власт от другите две държавни власти – законодателна и изпълнителна, и функционалната независимост на всеки отделен съдия, съдебен заседател, прокурор и следовател (чл. 117, ал. 2, изр. 2), включва ли се и институционална, организационна и йерархична независимост между трите органа, включени в системата на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие?“	197
ОТКЛОНЯВА искането на 66 народни представители от 48-ото Народно събрание за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България по въпроса: „В понятието „независимост на съдебната власт“ (чл. 117, ал. 2, изр. 1) освен независимост на съдебната власт от другите две държавни власти – законодателна и изпълнителна, и функционалната независимост на всеки отделен съдия, съдебен заседател, прокурор и следовател (чл. 117, ал. 2, изр. 2), включва ли се и институционална, организационна и йерархична независимост между трите органа, включени в системата на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие?“	201
ПРЕКРАТЯВА производството по к.д. №6/2023 г.	201

ВРЪЩА искането на вносителя.....	201
Определение № 6 от 11 май 2023 г. по конституционно дело №3/2023 г.....	201
Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технология AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).	201
ОТКЛОНЯВА искането на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на 48-ото Народно събрание за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технологията AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).....	207
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №3/2023 г.....	207
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.....	207
Особено мнение на съдия Янаки Стоилов и съдия Атанас Семов.....	207
Определение №7 от 24 юли 2023 г. по конституционно дело №9/2023 г.....	211
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изречение първо от Конституцията с оглед отговор на следните въпроси:.....	211
ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор за задължително тълкуване на чл. 130, ал. 4, изречение първо от Конституцията и искането на тричленен състав на Върховния административен съд за задължително тълкуване на чл. 130 от Конституцията.....	231
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №9/2023 г.....	231
ВРЪЩА исканията на вносителите заедно с препис от настоящото определение.....	231
Определение № 8 от 19 септември 2023 г. по конституционно дело № 10/2023 г.....	231
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за съдебната власт и на § 31, ал. 2 и § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г.)..	231
ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България в частта за установяване на противоконституционност на § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.).....	233
ПРЕКРАТЯВА производството в тази част.....	233
Определение № 9 от 10 октомври 2023 г. по конституционно дело № 14/2023 г.....	233
Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 – 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.), а след влизането на закона в сила – на § 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия,	

дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.)	233
ОТКЛОНЯВА искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 2 и § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.) и прекратява конституционното производство в тази му част.	239
Определение №10 от 11 декември 2023г. по конституционно дело №20/2023 г.	240
Делото е образувано по искане на народни представители за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията по въпроса: „Задължително ли е наличие на мнозинство от три четвърти от всички народни представители за всяко от трите гласувания за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, така както е посочено в чл. 155, ал. 1 от Конституцията и липсата на този кворум за което и да било от трите гласувания препраща ли задължително към ново разглеждане на всяко от тях по реда на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията?“	240
ОТКЛОНЯВА искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията.	245
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 20/2023 г.....	245
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.	245

РЕШЕНИЯ

Решение № 1 от 24 януари 2023 г. по [конституционно дело № 17/2022 г.](#)¹

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от Наказателния кодекс (НК; обн. ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г.; посл. изм. доп. бр. 53 от 08.07.2022 г.) в частта „и когато не е собственост на дееца“.

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 24 януари 2023 г. конституционно дело № 17/2022 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Конституционният съд е сезиран от главния прокурор на Република България на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Делото е образувано на 23 септември 2022 г. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Иска се установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от Наказателния кодекс (НК; обн. ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г.; посл. изм. доп. бр. 53 от 08.07.2022 г.) в частта „и когато не е собственост на дееца“.

Твърди се, че е налице противоречие на разпоредбата с чл. 4, ал. 1 (правовата държава), чл. 17, ал. 1 и 3 (правото на собственост), чл. 56 и чл. 122, ал. 1 (правото на защита) от Конституцията.

С определение от 18 октомври 2022 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК. Конституирал е като заинтересовани страни: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет и е поканил Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Националното сдружение

¹ обн., ДВ, бр. 10/2023 г.

„Случаен превоз“, Конфедерацията на автобусните превозвачи и Националното сдружение на българските спедитори да дадат писмени становища по делото.

Постъпили са становища от Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, Асоциацията на прокурорите в България, Съюза на юристите в България и Националното сдружение на българските спедитори. Във всички становища се застъпва тезата, че чл. 240а, ал. 7 НК в частта „и когато не е собственост на дееца“ е противоконституционна. Върховният касационен съд приема, че искането, по което е образувано к. д. № 10/2021 г., и настоящото дело са основани на идентични тези, и заявява, че се придържа към становището си по к. д. № 10/2021 г. На първо място, се потвърждава, че с оспорената разпоредба се нарушава конституционното право на частна собственост, закрепено в чл. 17, ал. 1 от Конституцията в противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. На второ място, в становището на Върховния касационен съд се застъпва, че собственикът на превозното средство се лишава от достъп до независим и безпристрастен съд в нарушение на чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

В становището на Висшия адвокатски съвет също се подкрепя виждането, че е налице идентичност в предмета на к. д. № 10/2021 г. и настоящото дело, като развитите в Решение № 12 от 2021 г. мотиви са приложими и по отношение на конституционносъобразността на чл. 240а, ал. 7 НК. Поддържа се, че се накърнява правото на частна собственост без легитимна цел и в разрез с принципа за материална справедливост, защото собственикът на използваното превозно или преносно средство се наказва без доказана вина. В становището се застъпва тезата, че се допуска лишаване от ефективно средство за защита в нарушение на Конституцията и международните договори, по които Република България е страна. Излагат се съображения за това, че публичният интерес ще е защитен при обявяване на разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК в частта „и когато не е собственост на дееца“ за противоконституционна.

В становището на Асоциацията на прокурорите в България се поддържа, че разпоредбата, предмет на конституционното производство предвижда – в отклонение от принципа за лична отговорност – санкция за чуждо неправомерно поведение в случаите, в които собственикът или правомерен държател на превозното или преносното средство са лишени противозаконно от владението върху тях. Поддържа се, че е налице

противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

В становището на Съюза на юристите в България също се поддържа тезата за противоконституционност на чл. 240а, ал. 7 НК в частта „и когато не е собственост на дееца“. Основен аргумент за това е дисбалансът между изискването за защита на основното право на собственост на третото лице собственик, неучаствало и несвързано по какъвто и да е начин с извършване на престъплението, и преследваната законна цел в обществен интерес – борбата с незаконния добив на подземни богатства, изключителна държавна собственост, и интереса на държавата да отнеме имущество, използвано за извършване на престъплението.

Според Националното сдружение на българските следители разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК в частта „и когато не е собственост на дееца“ е противоконституционна, защото допуска да се конфискува имущество, принадлежащо на лице, различно от извършителя на престъплението, без това лице да разполага с ефективни правни средства за защита, което представлява непропорционално и нетърпимо ограничаване на конституционното право на собственост. Посочва се, че са накърнени и правото на собственост по чл. 17, и правото на ефективни правни средства за защита по чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Конституционният съд, за да постанови решението си, взе предвид следното:

Предмет на конституционното дело е разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от НК в частта „и когато не е собственост на дееца“.

Текстът на чл. 240а е приет от 44-тото Народно събрание и обнародван в Държавен вестник, бр. 101 от 19.12.2017 г.

Разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК се основава на приемането, че съществува неразривна връзка между накърнения публичен интерес чрез противозаконен добив на подземни богатства и акта на „превозване и пренасяне“, доколкото реализацията на добива е невъзможна без превозно или преносно средство. С оглед на това законодателят е приел за допустимо да се отнема собствеността върху превозното или преносното средство отвъд рамките на чл. 53, ал. 1 и 2 НК. Необходимо е да се отбележи обаче, че разпоредбите на чл. 53 НК са съобразени с принципа за неприкосновеност на частната собственост, прогласен в чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Както КС посочва в Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г. (обн. ДВ, бр. 84 от 08.10.2021 г.): „При съобразяване на принципа на правовата

държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и установените в чл. 57, ал. 2 от Основния закон параметри за упражняване на основните права, правото на собственост може да бъде ограничавано, но само ако ограничението е въведено със закон, необходимо е за постигане на конституционно легитимна цел и е пропорционално средство за защита на застрашени конституционни ценности“.

Наказателният кодекс е предвидил ограничаване на правото на собственост чрез конфискация на имущество като вид наказание по чл. 44 НК и чрез отнемане в полза на държавата на вещи, собственост на дееца по чл. 53, ал. 1 НК и по чл. 53, ал. 2 НК – вещи, предмет или средство на престъплението, притежаването на които е забранено, или вещи, съставляващи пряка или непряка облага от престъплението. Така изброените хипотези имат в основата си неправомерно поведение на собственика и затова накърняването на правото му на собственост е последствие от това поведение. В атакуваната разпоредба, която предвижда отнемане на превозното или преносното средство, такава връзка може напълно да отсъства.

Разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК не отчита разликата в случаите, когато превозните или преносните средства са отнети против волята на собственика. Така се допуска държавата да отнема превозно или преносно средство, собственост на лице, което няма отношение към престъплението по чл. 240а НК и дори е жертва на престъпление. Това е в разрез с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като води до вътрешно противоречие на наказателния закон (вредите би следвало да бъдат възстановени, отнетата вещ – върната) и противоречи на принципа на справедливостта, като предвижда безвиновна отговорност по наказателния закон. Възможността за отнемане на вещи – собственост на трето, неучастващо в наказателното производство лице, е предвидена с аналогичната фраза „и когато не е собственост на дееца“ в още няколко разпоредби на НК, които са обявени за противоконституционни с Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г. С посоченото Решение № 12 от 30.09.2021 г. КС се е произнесъл по сходни случаи, а именно тези по чл. 234г, ал. 3, чл. 242, ал. 8 НК, чл. 280, ал. 4 и чл. 281, ал. 3 НК. Всяка от разпоредбите, предмет на к. д. № 10/2021 г., предвижда принудително отнемане в полза на държавата на определени категории движими вещи, които са послужили за извършването на престъпление и чийто собственик е лице извън кръга на признатите за виновни в извършване на съответното деяние.

Налице са ред съществени сходства между обявените за частично противоконституционни с Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г. разпоредби и тази в чл. 240а, ал. 7 НК. Общото между тях е, че се предвижда задължително отнемане на транспортно средство, което не е собственост на дееца. По силата на нормата, предмет на настоящото конституционно производство, трето, дори добросъвестно лице, губи правото си на собственост върху превозно или преносно средство дори когато е отнето против волята му, щом е използвано за превозване или пренасяне на противозаконно добити подземни богатства.

Също така престъпленията по чл. 240а, чл. 234г, ал. 3 и чл. 242, ал. 8 НК са насочени към същия обект – обществените отношения, свързани с нормалното функциониране на икономиката на страната.

В Решение № 12 по к. д. № 10/2021 г. по искане за обявяване на противоконституционност на аналогичен израз в чл. 234г., ал. 3 и чл. 242, ал. 8 НК Съдът е приел, че „законовата редакция, използвана в чл. 234г, ал. 3 и в чл. 242, ал. 8 НК, не държи сметка за основанието, на което деецът ползва превозното или преносното средство, и в този смисъл тези текстове допускат отнемане и на вещ, която деецът е държал без правно основание, включително и без знанието или против съгласието на нейния собственик. [...] Атакуваните пред КС разпоредби въвеждат непреки ограничения и препятстват упражняването на определени видове търговски дейности или гражданския оборот най-общо, като отдаване по занятие на коли под наем, спедиторска дейност със собствени превозни средства, учредяване на право на ползване върху превозни средства, заем за послужване и други, доколкото собствениците на вещите са застрашени да понесат значителни имуществени последици при евентуално отнемане на превозните средства, поради престъпно поведение на конкретния ползвател или държател на вещта“. Този подход изключва самата идея за пропорционалност на налаганото накърняване правото на собственост спрямо легитимната цел (борба с престъпността) и следователно е в противоречие с принципа на правовата държава в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

От друга страна, следва да се има предвид и обстоятелството, че между обявените за противоконституционни разпоредби с Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г. и разпоредбата, предмет на настоящото производство във връзка с чл. 240а, ал. 1 НК, има и разлики. Те са свързани с непосредствения обект на престъплението и изпълнителното деяние. В разпоредбите на чл. 234г, ал. 3, чл. 242, ал. 8 и на чл. 281, ал. 3 НК превозните или преносните средства, които се отнемат, са средство, без което

осъществяването на изпълнителното деяние на престъплението е невъзможно. Във всяко едно от тях от обективна страна престъпният състав включва 26-04-2023 12:46:06 2 / 4 изпълнително деяние превоз, пренасяне, превеждане през граница с подлежащото на отнемане превозно или преносно средство.

За разлика от тях, в хипотезата на чл. 240а, ал. 7 НК се посочва „превозното или преносното средство, послужило за превозването или пренасянето на предмета на престъплението“.

Обособявайки хипотезите по ал. 1 и ал. 2 на чл. 240а НК, законодателят е отчел връзката на вещта (превозно или преносно средство) с престъпното деяние като съществено по-слаба, отколкото в хипотезите на обявените за противоконституционни с Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к.д. № 10/2021 г. разпоредби. Така обаче материалният наказателен закон е предвидил по-висока степен на закрила на обществения интерес, свързан с опазване режима на добива на подземни богатства, отколкото в случаите, свързани с престъпни посегателства по чл. 234г, ал. 3, чл. 242, ал. 8 и чл. 281, ал. 3 НК.

В мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (№ 702-01-10 от 01.08.2017 г., 44-то НС) като основна цел на инкриминирането на незаконния добив на подземни богатства се сочи гарантирането „в значително по-голяма степен защитата на изключителната държавна собственост, опазването на земните недра, земи, гори и природни ресурси“. Както в мотивите, така и в стенограмите от обсъждането в Народното събрание е видно, че участниците в законодателния процес искат да ограничат нанасянето на финансови вреди в размер на милиони левове от тази противозаконна дейност. Няма обаче индикации в мотивите към законопроекта и стенограмите да е отчетен балансът между обществения и личния интерес при отнемането на превозното или преносното средство, с което незаконно добитите подземни богатства са транспортирани след извършване на изпълнителното деяние. След като отнемането на принадлежащо на трето лице превозно или преносно средство, което е послужило за средство на престъплението в хипотезите на чл. 234г, ал. 3, чл. 242, ал. 8 и чл. 281, ал. 3 НК, противоречи на Конституцията, на още по-силно основание отнемането на превозно или преносно средство, което не е абсолютно необходимо за реализация на първичното посегателство върху предмета на престъплението и не принадлежи на лице, участвало в престъплението, следва да се обяви за противоконституционно.

Не личи специфичен обществен интерес, стоящ зад нормата, изводима от чл. 240а, ал. 7 в частта „и когато не е собственост на дееца“, различен от обществения интерес от ограничаване на незаконния добив на подземни богатства. Не е отчетен и справедливият баланс при нарушаване на позитивното задължение за предвиждане на достъп до съд за защита на правото на собственост и закрила срещу неправомерно упражняване на правомощието по отнемане на превозните или преносните средства. В хода на законодателния процес няма индикации за мотива, по силата на който съдът е лишен от правомощието да извърши преценка за всеки конкретен случай за спазване на принципа на пропорционалност при ограничаване на правото на собственост.

Както беше посочено по-горе в мотивите на Конституционния съд по к. д. № 10/2021 г. е изтъкнато и съображение относно въвеждането на непреки ограничения и препятствия за упражняването на определени видове търговски дейности или гражданския оборот най-общо, като отдаване по занятие под наем на превозни или преносни средства, и то е валидно и в настоящото конституционно производство. На собствениците на вещите необосновано се прехвърля публичноправното задължение на държавата за осъществяване на контрол и превенция на незаконния добив на подземни богатства върху държателите или ползвателите на превозните или преносните средства.

Вносителят посочва като основание за противоконституционност и накърняването на правото на защита по чл. 56 и чл. 122 от Конституцията. При изричната формулировка на атакуваната разпоредба не стои въпросът дали следва, или не собственикът да бъде конституиран като страна в процеса, защото изходът би бил един и същ – невъзможност да се противопоставят каквито и да било възражения за липса на връзка от страна на собственика с престъпното деяние. При това положение правото му на защита е не само накърнено, а практически напълно изключено, което противоречи на разпоредбите на чл. 56 (право на защита, когато са дори само застрашени негови права или законни интереси) и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд в постоянната си практика по различни по предмет дела се е произнасял по значимостта и съдържанието на гарантирането на правото на защита:

В Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по к. д. № 6/2019 г. Конституционният съд приема, че „защитата чрез съда е най-пълното и найефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от

Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Изключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право“.

В Решение № 6 от 15 юли 2013 г. по к. д. № 5/2013 г. се изтъква, че конституционното право на защита „предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред“.

Видно от мотивите на Решение №5 от 12 май 2016 г. по к.д. №2/2016 г., липсата на „съдържателен съдебен контрол прави невъзможно да се реализира правото на защита, което на свой ред е несъвместимо с чл. 56 от Конституцията“, а съдържателният съдебен контрол на свой ред предполага възможността за „индивидуална и диференцирана преценка“.

Ограничаването на възможността за всеки конкретен случай съд да извърши преценка за добросъвестността на третото лице собственик и пропорционалността на конфискацията на превозните или преносните средства ограничава не само конституционното право на защита на собственика, а също така препятства и механизмите за прякото приложение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията по отношение на международните договори в областта на правата на човека, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България.

Съгласно втория параграф на чл. 1 на Протокол 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи лишаването от притежания е допустимо, когато е „в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право“. Държавите се ползват с широка свобода на преценка по отношение на мерките и средствата за борбата с организираната престъпност. Същевременно това не ги освобождава от изискването за законност и за спазването на справедлив баланс между обществения интерес и индивидуалните права. Нормата на чл. 240а, ал. 7 НК предвижда по-тежката от двете форми на намеса на държавата в правото на мирно ползване на притежанията – лишаване от притежания.

Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) предвиждането на задължителна конфискация на средства, послужили за извършване на престъпление (*instrumentum sceleris*), принадлежащи на трети лица, без каквито и да е индикации за възможна вина от страна на собственика и без възможност за оспорване на

конфискацията или реалистична възможност за обезщетение, съставлява нарушение на чл. 1 на Протокол 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (В.К.М. Lojistik Tasimacilik Ticaret Limited Sirketi срещу Словения, Жалба № 42079/12, § 48 – 52).

Европейският съд по правата на човека приема и в предходни свои решения, че липсата на достъп до съд за оспорване на намесата (Carbonara и Ventura срещу Италия, Жалба № 24638/94), респективно за закрила в случай на злоупотреба с това правомощие чрез предвиждането на състезателно производство, в което собственикът на подлежащите на отнемане вещи би могъл да изложи аргументи (Hentrich срещу Франция, Жалба № 13616/88), не съответстват на изискването за законност на лишаването от притежания.

В този смисъл са и цитираните в Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г. решения на ЕСПЧ и на Съда на Европейския съюз (СЕС). В Решение от 13.10.2015 г. на ЕСПЧ по делото Ünsped Paket Servisi SaN. Ve TIC. A.Ş. срещу България (Жалба № 3503/2008) се изтъква, че е недопустимо прилагането на национална правна уредба, която предвижда конфискация на имущество на лице, различно от дееца, без то да разполага с ефективни средства за защита. Сходни са мотивите на ЕСПЧ и в Решение от 4 март 2014 г. по Жалба № 34129/03 на „Микроинтелект“ ООД срещу България.

В Решение от 14 януари 2021 г. по дело № С-393/2019 СЕС приема, че когато собственикът на вещта е „трето добросъвестно лице, което не е знаело и не е могло да знае, че имуществото му е използвано за извършване на престъпление, подобна конфискация представлява, по отношение на преследваната цел, непропорционална и нетърпима намеса, която засяга самата същност на неговото право на собственост“ и че следва да бъдат предвидени правни средства за защита на третите засегнати лица.

С оглед на изложеното и при вече обявените за противоконституционни разпоредби на българския наказателен закон за отнемане на превозни или преносни средства на трето лице, което не е знаело, нито е могло да знае или е било длъжно да знае, че вещта му ще се използва за извършване на престъпление, на още по-силно основание би следвало да се приеме за противоконституционна разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 НК по отношение на превозни или преносни средства, които са използвани за преместване на предмета на престъплението след извършване на изпълнителното деяние добив на природни богатства по смисъла на чл. 240а, ал. 1 НК.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на чл. 240а, ал. 7 от Наказателния кодекс (обн. ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г., посл. изм. доп. бр. 53 от 08.07.2022 г.) в частта „и когато не е собственост на дееца“.

Решение № 2 от 14 февруари 2023 г. [конституционно дело № 1/2022 г.](#)²

Делото е образувано по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, във връзка с отговор на въпроса: „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 14 февруари 2023 г. конституционно дело № 1/2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 13.01.2022 г. по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от

² обн., ДВ, бр. 17/2023 г.

Конституцията, във връзка с отговор на въпроса: „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“.

В искането е изложено, че „действащата нормативна уредба не е последователна и единна по въпросите за подведомствеността на споровете в административното правораздаване“. Подчертано е, че „основно законодателят е воден от принципа споровете за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на Върховния административен съд и създадените със Закона за съдебната власт административни съдилища. Въпреки това в редица случаи законодателят се отклонява от този принцип и селективно изключва определени административноправни спорове от компетентността на специализираните съдилища, като определя тяхното решаване да бъде осъществено от общите съдилища“. В искането са посочени конкретни примери на такова „селективно изключване на специализираните административни съдилища от решаването на спорове за законността на административни актове“: чл. 25, ал. 1 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел; чл. 7, ал. 5 и чл. 61, ал. 4 от Закона за адвокатурата; чл. 24, ал. 7 от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели; чл. 67, ал. 2 и чл. 120, ал. 2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража; чл. 29, ал. 1 от Закона за особените залози; чл. 36, ал. 3 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Според вносителя във всички посочени случаи е налице „административноправен по своята правна същност спор, който обаче законодателят е предвидил да е подведомствен на общите съдилища въпреки наличието на Върховен административен съд и на специализирани административни съдилища“. „Подобен законодателен подход“ е приложен според вносителя и в чл. 96 от Закона за авторското право и сродните му права, където е предвидено всички спорове, възникващи при прилагане на закона, да ангажират компетентността на общите съдилища, независимо дали по своята правна същност споровете са административноправни, или гражданскоправни.

Пленумът на Върховния административен съд поддържа, че посочените примери обуславят извод, според който относно точния смисъл на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от

Конституцията съществува неяснота, която не позволява да се отговори еднозначно на поставения тълкувателен въпрос, тъй като „конституционните разпоредби не определят ясно и недвусмислено въпроса за подведомствеността на споровете, правомощията на специализираните административни съдилища и обема на тяхната правораздавателна компетентност“.

С определение от 24 февруари 2022 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията.

С определението за допускане за разглеждане по същество на искането Конституционният съд, на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), е конституирал като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Съдът е поканил да изразят становища по предмета на делото: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на българските административни съдии.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът е поканил да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Валентина Попова, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Силви Чернев, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Камелия Цолова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Петър Бончовски, доц. д-р Таня Градинарова и Стефка Стоева.

От заинтересуваните институции и поканените организации по делото писмени становища са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Съюзът на съдиите в България.

От поканените специалисти от науката и практиката писмено правно мнение са представили: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Дарина Зиновиева и Стефка Стоева.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

В изпълнение на предоставената му с определението за допускане по същество на искането възможност пленумът на Върховния административен съд е представил допълнителни съображения.

Постъпилите по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в три групи.

Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет и Съюзът на съдиите в България споделят тезата, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, като според Министерския съвет и Върховния касационен съд това не се отнася до делата, ангажиращи компетентността на Върховния административен съд.

Становището на Министерския съвет се аргументира с липсата на „конституционно изискване за институционализиране на системата на административното правосъдие, начело на която да стои Върховният административен съд“. Посочено е, че изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища са достатъчни за осигуряване на правораздавателната функция на държавата и в този смисъл не може по пътя на тълкуването да се обоснове конституционно изискване за подведомственост на всички административни спорове на специализираните административни съдилища, които не са установени в Конституцията, а преценката за създаването им е „въпрос на законодателна целесъобразност“. Обърнато е внимание, че „правилата за подведомственост, за родова и местна подсъдност, а също и за инстанционност на съдебните дела не са изведени за решаване на конституционно ниво“, а подлежат на уреждане със закон, тъй като по смисъла на чл. 133 от Конституцията се отнасят до организацията и дейността на съдилищата. Министерският съвет също така отбелязва, че действащото законодателство възлага на административните съдилища разглеждане и на граждански дела – каквито са делата по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия

на административни органи и длъжностни лица, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд съгласно чл. 128, ал. 1, т. 6 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), което следва да бъде съобразено, ако чрез тълкуване на Основния закон се обоснове „абсолютна граница между компетентността на общите и на специализираните административни съдилища“.

В становището на министъра на правосъдието се застъпва, че създаването на специализирани звена в съдебната власт не е конституционно изискване, а е въпрос на законодателна целесъобразност. Посочено е, че изпълнението на правомощието на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125, ал. 1 от Конституцията) „не е скрепено със задължителното изискване за създаване на специализирани административни съдилища“. Поддържа се, че по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Основния закон контролът за законност на актовете и действията на административните органи се извършва от съдилищата изобщо, а не само от съдилища, „специализирани в административното правосъдие“. Според изложеното в становището, тълкуването на посочената конституционна разпоредба не може да е обусловено от „последвали приемането ѝ законодателни промени“, тъй като това би нарушило принципа на правна сигурност.

Върховният касационен съд (ВКС) също обръща внимание, че според чл. 120, ал. 1 от Конституцията контролът за законност на актовете и действията на административните органи се извършва от съдилищата, разполагащи с обща компетентност да правораздават, т.е. да решават правни спорове. Заявява се, че „конституционният законодател не е счел за необходимо да визира конкретен съд, защото не това е същественото, а необходимостта да се осигурят на лицата гаранциите за законосъобразен контрол“. Обърнато е внимание и на практическите затруднения при разграничаване на гражданските и административните дела, като е посочено, че в редица случаи законодателят възлага на гражданските съдилища разглеждане на административни спорове, като същевременно административните съдилища са компетентни да разглеждат гражданските последици от незаконен акт, действие или бездействие на административен орган или длъжностно лице, включително от незаконносъобразно принудително изпълнение. В обобщение е направен извод, че „именно принципът на законност, провъзгласен в чл. 4 от Конституцията, изключва възможността да се възприеме тезата на пленума на Върховния

административен съд, че всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, следва да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища“.

Висшият адвокатски съвет поддържа, че след като по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията Народното събрание може по своя преценка да създаде специализиран съд, „на още по-силно основание в рамките на неговите властови възможности е да отдели предметната компетентност на специализирания съд от предметната компетентност на общите съдилища“, което е въпрос на „преценка по целесъобразност в рамките на отговорностите на законодателната власт“. Обръща се внимание, че според чл. 120 от Основния закон контролът за законност на актовете и действията на административните органи е възложен на съдилищата като „родово понятие“, без да се разграничават общи и специализирани съдилища. Посочено е, че извеждането по тълкувателен път на изключителна компетентност на специализираните административни съдилища по административните дела би означавало „абсолютно неоправдано от конституционна гледна точка да се лимитира законодателната власт“, като „последниците от това ще бъдат във вреда на доброто правосъдие, което държавата дължи на гражданите и юридическите лица“. Във връзка с това се излага аргументът, че посочените в искането на пленума на ВАС административни дела, възложени на общите съдилища, изискват съдиите, които ги разглеждат, да притежават „и други специални познания, извън областта на административното право и процес“.

В становището на Съюза на съдиите в България (ССБ) се заявява, че в Конституцията е уредена единствено изключителната подведомственост на Върховния административен съд да се произнася по оспорване на законността на административните актове на определени правни субекти, докато за останалите административни актове, както и за функционалната компетентност на самия ВАС Основният закон препраща към законодателя, „без да очертае каквато и да било правна рамка“. Посочено е, че като предоставя на законодателя възможността да създава със закон и други специализирани съдилища, Конституцията „очевидно [...] му предоставя и пълната свобода да определи със същия или друг закон и кръга на делата в тяхната правораздавателна власт, както и функционалната компетентност по отношение постановените от тях съдебни актове“. Според ССБ „правова държава съществува и преди приемането на Конституцията от 1991 г., и преди учредяването на административните съдилища“, във връзка с което се посочва, че „законодателна традиция именно в осъществяване на правовата държава е законодателят да възлага на съд издаването на

благоприятстващи индивидуални административни актове в т.нар. охранителни производства“, както и „осъществяваният от общите съдилища контрол върху актовете на спорна администрация, например приемане на мерки за закрила на деца, както и върху актове на т.нар. самоуправителни публични тела извън държавната администрация, каквото е например Висшият адвокатски съвет“. В обобщение е направен извод, че „именно принципът на правовата държава изисква пълнота на правораздавателната власт на съда, която да включва както инцидентен контрол върху неподлежащите на обжалване административни актове от общите съдилища, така и издаването на благоприятстващи административни актове (т.нар. охранителни актове) в охранителни производства, когато това е необходимо за защитата на ценности от най-висок порядък, каквито са свободната стопанска инициатива, сигурността на гражданския оборот, правото на сдружаване и други основни права и свободи, също и при осъществяването на всеобхватен съдебен контрол върху актове на спорна администрация, самоуправителни публични тела като Висшия адвокатски съвет и др.“.

В становищата на главния прокурор и на Съюза на юристите в България, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков и Стефка Стоева се поддържа общото разбиране, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, и на Върховния административен съд.

В становището си главният прокурор аргументира застъпената теза, като посочва, че „в Конституцията липсва ясна уредба относно въпроса за подведомствеността на административните спорове и обема на правомощията на специализираните административни съдилища“, но същевременно Основният закон „не съдържа и изрична конституционна разпоредба, която да посочва, че административните дела са в компетентността на гражданските съдилища“. Обръща се внимание, че „след кодификацията на административната материя, редът за административноправни спорове е само този, предвиден в АПК“ и съответно „единствено административните съдилища, оглавявани от Върховен административен съд (осъществяващ върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване) разрешават административноправни спорове относно отношенията, уредени в административното право“. Направен е извод, че

общите съдилища нямат компетентност да правораздават по административни спорове, с каквато разполагат единствено административните съдилища. Като аргумент в подкрепа на поддържаната теза е посочено също, че ако граждански съд разглежда административни дела, „делата по тези правоотношения би следвало да се считат за граждански“ и независимо от характера си „да се разглеждат по реда на ГПК“, което би било „в противоречие с уредбата, принципите и реда по АПК“.

Съюзът на юристите в България акцентира на необходимостта законодателят да прояви „последователност и еднакъв подход при определянето на компетентността на съдилищата, които да разглеждат различните по рода си правоотношения“. Посочено е, че според чл. 125, ал. 1 от Конституцията Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, което съгласно АПК е възложено на административните съдилища. Оттук е направен изводът, че подходът, „при който върху едно административно правоотношение е осъществен контрол по отношение на неговата законосъобразност от друг съд, а не от административен, съответно от Върховния административен съд, е противоконституционен, тъй като директно нарушава разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията“.

В представеното правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков обръща внимание, че предвиденият в чл. 120, ал. 1 от Основния закон съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи е „конституционен принцип на правовата държава“, като по отношение на този принцип разпоредбата на чл. 125 от Конституцията има собствен „конституционен принос“ за „утвърждаването на административното правораздаване като нов и допълнителен щрих на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и за равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, към които съвременното българско общество и общественото мнение е особено чувствително“. Поддържаната теза за изключителна компетентност на административните съдилища да разглеждат административните дела е аргументирана със съществуващата в България „вековна традиция в административното правосъдие“, началото на която е поставено със Закона за административното правосъдие от 1912 г., и функционирането на Върховен административен съд в периода 1913 – 1947 г. Застъпено е също така, че „поставянето на споровете по законността на актовете и действията на административните органи в подведомствеността на специализираните административни съдилища по

чл. 119, ал. 2 и на Върховния административен съд по чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията“ е проявление на европейската и световна тенденция „към разширяване и утвърждаване на съдебната защита на субективните права на човека и гражданина и на процесуалните права за съдебна защита срещу административните актове и действията на държавните органи“.

В правното мнение на Стефка Стоева е изразено разбирането, че с възстановяването на Върховния административен съд и създаването на специализираните административни съдилища, както и с приемането на АПК „системата на специализираното административно правосъдие е напълно изградена, поради което понастоящем няма основание административни дела да се разглеждат и от общите съдилища“. Посочено е, че наличието на нарочна конституционна регламентация на Върховния административен съд обосновава по пътя на тълкуването извод, че именно той ще правораздава по административните дела, и в този смисъл се поддържа, че „само Върховният административен съд и административните съдилища могат да осъществяват пряк контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи при спазване на специфичния процесуален ред, залегнал в Административнопроцесуалния кодекс“. Застъпена е тезата, че осъществяването на правораздаване по административни спорове от общите съдилища нарушава принципа на правовата държава, тъй като „материалната компетентност на специализираните административни съдилища не трябва да е неясна и неопределена поради предоставяне разглеждането на административни спорове на други съдилища“. Посочено е, че за гражданите и юридическите лица „е важно да е категорично установено, че актовете и действията на административните органи се обжалват пред създадените с тази цел административни съдилища“ и изключенията от този принцип са несъвместими с правовата държава, като се обръща внимание, че разглеждането на един спор за подсъдност между административен и общ съд значително би забавило приключването на производството по оспорване на административния акт, а „естеството на този вид спорове изисква те да приключват в много по-кратки срокове от исковите производства“. Според поддържаното в правното мнение становище, незачитането на изключителната компетентност на административните съдилища по административни дела „на практика води до избягване или затрудняване на упражняването на ефективен пряк съдебен контрол върху всички актове и действия на административните органи“. Излага се и аргументът, че принципът на правовата държава изисква законите да се спазват и от самото Народно събрание, поради което „законодателната власт

не би следвало да нарушава правилата на подведомственост на административните съдилища, установени от самата нея в Административнопроцесуалния кодекс“.

Правното мнение на проф. д-р Дарина Зиновиева позволява да бъде обособено в самостоятелна, трета категория. В него се акцентира на необходимостта Конституционният съд да изведе по тълкувателен път „ясен критерий за принципно разграничаване на подведомствеността“, като се поддържа, че това „е от значение с оглед на пълноценното реализиране съдържанието за правовата държава, установено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията“. Застъпено е разбирането, че реализирането на признатото в чл. 56 от Конституцията право на защита в хипотезата, когато „едностранно административен орган създава права или задължения“, изисква „пълноценно правораздаване по конкретен административноправен въпрос, предмет на делото“, което означава, че „предметът на административното дело трябва да е ясен и аргументиран като административен спор“. При наличие на тези характеристики на правния спор проф. Зиновиева поддържа, че би било „неправилно“ и представляващо „едно косвено изключване от пълноценно оспорване на административен акт, извършено със закон“, ако решаването на такъв административноправен спор бъде възложено на съд, който не е административен, като по този начин „макар и косвено“ би се нарушил чл. 4, ал. 1 от Конституцията „именно във връзка с чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията“. За разлика от тези от посочените становища и правни мнения, които не допускат изключения от принципа, че всички административни дела следва да ангажират компетентността на административните съдилища, проф. Зиновиева смята за конституционно допустимо със закон да бъде установено такова изключение в хипотезата на „смесен фактически състав“ въз основа на критерий, определен от Конституционния съд чрез тълкуване на Основния закон.

В представените допълнителни съображения пленумът на Върховния административен съд поддържа и доразвива изложените в искането аргументи в подкрепа на тезата, че принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат „подведомствени“ на специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, и на Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията. Посочено е, че създаването на специализираните административни съдилища представлява „конституционно начертана цел пред законодателя“ и има за последица

надграждане на понятието „подведомственост“ на административноправните спорове, по силата на което „общите съдилища вече не разполагат с т.нар. „пълнота“ на правосъдната власт“, от която са изключени административните дела, както и административните съдилища нямат правораздавателна власт да се произнасят със сила на пресъдено нещо по граждански дела.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в представените становища и правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

Преди да пристъпи към разглеждане на искането за тълкуване на Основния закон, Съдът намира, че следва да направи едно терминологично уточнение. Необходимостта от това произтича от формулировката на поставения тълкувателен въпрос, изискващ чрез тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията да се изясни дали Основният закон изисква „всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията“. Терминът „подведомственост“ (както и „подсъдност“) не е конституционен, а е установен в процесуалните закони. Конституционният съд счита, че за нуждите на исканото тълкуване на Основния закон не е необходимо да изяснява дали правораздавателната функция по посочените в искането на пленума на ВАС правни спорове е въпрос на подведомственост или подсъдност, още повече като се има предвид, че задължителното тълкуване на законите по правило е в компетентност на върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията (Тълкувателно решение № 15 от 26.10.2021 г. по к.д. № 6/2021 г.). Съобразно утвърдената практика на Конституционния съд (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г. и др.) правните спорове, за които на съдилищата е предоставена правораздавателна власт от закона, определят тяхната „компетентност“ и Съдът намира, че този термин коректно отразява същността на поставения за разрешаване конституционен проблем по настоящото дело.

По съществуващото на искането за тълкуване на Основния закон Конституционният съд намира следното:

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Iustitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона (Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к.д. № 13/2015 г.). Многократно в практиката си Съдът е подчертавал, че съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, предвиден в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, чрез която се проявява нейната правозащитна функция и се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к.д. № 5/2003 г., Решение № 1 от 01.03.2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д. № 15/2018 г. и др.). Както е разяснено в Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г., чрез съдебния контрол се конкретизира „основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица“, като едновременно с това този контрол „ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи“. В Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к.д. № 10/2017 г. Конституционният съд е обърнал внимание на значението на осъществяването от съдилищата правораздаване като проявление на принципа на правовата държава, като е посочил, че правораздавателната функция на съдилищата „разкрива неразривната връзка и с понятието за правова държава, основаващо се на разбирането за отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, за гаранции и закрила на личната и политическата свобода, чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт“. Упражняваният от независим съд контрол за законност на актовете и действията на администрацията е до такава степен определящ за функциониращата правова държава, че да обоснове извода, според който този контрол е „конститутивен елемент на правовата държава“ (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г.).

Именно предвид основополагащото за правовата държава значение на съдебния контрол за законност на актовете и действията на администрацията, в практиката си Конституционният съд тълкува стеснително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к.д. № 11/2002 г.). Изключенията от правилото според Съда могат да се оправдаят единствено със „сериозни и основателни причини“ (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/1997 г.), респ. със защитата на „особено важни интереси на гражданите и обществото“ (Решение № 5 от 09.05.2006 г. по к.д. № 1/2006 г.) и да се отнасят само за „изрично посочени“, а не „всички административни актове на широк кръг административни органи“ (Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г.), като това изключване не може да засяга основни конституционни права (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 5 от 09.05.2006 г. по к.д. № 1/2006 г.). В Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. е изведено принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен (включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове) „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Контролът за законност на актовете и действията на административните органи, който осъществяват съдилищата по силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, включва, без да се изчерпва със, държавната функция по осъществяване на административно правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, който възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Значението на установения в чл. 120, ал. 1 от Основния закон принцип на съдебен контрол за законност на административната дейност като фундамент на административното правораздаване е подчертано в Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., в което е обърнато внимание, че „материалното основание за произнасяне от Върховния административен съд по спорове за законността на актовете

на Министерския съвет и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията“. В правовата държава съдебният контрол върху актовете и действията на административните органи е предназначен да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, като обезпечи законността в държавното управление, и приложното му поле не се ограничава с обжалването пред съд на административните актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като това би обезсмислило общия принцип, заложен в разпоредбата на ал. 1. Именно във връзка с това в Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г. изрично е посочено, че компетентността на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор в административното правораздаване го овластява „да издава тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на съответните материални закони с административен характер, включително когато са приложени в процедурата пред наказателен съд“. Следователно според Основния закон осъществяваният от независим съд контрол за законност на административната дейност, предназначен да гарантира правата на частноправните субекти при осъществяване на държавното управление, не се изчерпва с упражняване на пряк съдебен контрол по повод на обжалване на административни актове, т.е. с осъществяване на административно правораздаване по смисъла, вложен в това понятие в чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Като замисъл на конституционния законодател той представлява произтичаща от принципа на правовата държава обща компетентност на съдилищата в рамките на публична и състезателна процедура да проверяват законността на актовете, действията и бездействията на административните органи и длъжностните лица, както и да преценяват дали да зачитат правните им последици, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването, като съобразно правораздавателната си компетентност по правния спор защитят правата и законността, накарнени от незаконния акт, действие или бездействие. Именно във връзка с тази присъща на правовата държава функция на правораздаването практиката на съдилищата е обосновала възможността гражданският съд да упражнява т.нар. „косвен съдебен контрол“ по отношение на валидността на административните актове от обуславящо значение за спорното гражданско право още преди това правомощие да бъде изрично закрепено в чл. 17, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (в сила от 01.03.2008 г.). В същия контекст и в Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. Конституционният съд е посочил изрично, че с въвеждането на необжалваемост на определена категория административни актове законодателят не може да изключи възможността

засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт, като по смисъла на решението се има предвид всяко производство, в което е налице правен интерес от такова инцидентно позоваване с оглед незачитане на правните последици на нищожния акт. Именно в посочения смисъл е направеният от Съда извод, че такава необжалваемост не може да ограничи „възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици“.

Косвен контрол за законност на актове, действия и бездействия на администрацията, който е извън приложното поле на прекия контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съдилищата осъществяват и в производствата по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица (чл. 128, ал. 1, т. 6 АПК), респ. по искания за обезщетения за вреди от принудително изпълнение (чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК). Такъв контрол извършва и наказателният съд, когато формирането на извод за осъществяване на предвиден в наказателния закон състав на престъпление изисква преценка за законност на актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (например чл. 123, чл. 134, чл. 219, чл. 282 от Наказателния кодекс и др.). Конституционното основание за този контрол, чрез който се проявява принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон и се обезпечава едновременно както защитата на конституционните права на гражданите и юридическите лица, така и законността при осъществяване на държавното управление, е именно общата разпоредба на чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

В обобщение на изложеното дотук Съдът намира, че косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването. При упражняване на тази компетентност, според трайната практика на Конституционния съд (Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г., Решение № 2 от 10.02.2005 г. по к.д. № 9/2004 г., Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г.), обвързаността на съдилищата от върховния съдебен

надзор на ВКС или ВАС е обусловена от приложимия закон, а не от инстанционната компетентност на съответния върховен съд по спора. Независимо дали контролът за законност е пряк по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Основния закон (т.е. осъществяван в производство по обжалване на административен акт, в което се реализира административното правораздаване), или се извършва инцидентно, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването по други правни спорове, по същество дължимата от съда преценка за съответствие на административния акт със закона, произтичаща от необходимостта да се осигури законността в правовата държава, е една и съща.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. По смисъла на Основния закон, за да е налице функциониращо административно правораздаване, е необходимо и достатъчно гражданите и юридическите лица да разполагат с правно призната и гарантирана възможност да потърсят защита пред независим съд срещу засягащите ги актове и действия на административните органи, т.е. да е налице процесуален ред за защита на правата и законните им интереси. Защитата на правото се осъществява по „действащия процесуален ред“ в наказателното, гражданското и административното съдопроизводство (Тълкувателно решение № 10 от 06.10.1994 г. по к.д. № 4/1994 г.).

Именно защото според Конституцията административното правораздаване (както и правораздаването изобщо) се свързва с нормативно гарантиран достъп до съд, а не с изграждане на определени правораздавателни структури със специална компетентност, в Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г. Съдът е посочил изрично, че „административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г. като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. До изграждане на предвидената в Конституцията нова организация на съдебната власт административното правораздаване по силата на Параграф 9 от преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система“. В този смисъл конституционният критерий за наличието на административно правораздаване е функционален и произтича от Основния закон, а не е организационен, т.е. обусловен от създаване на структури, които са различни от изброените в Конституцията правораздавателни органи.

Според чл. 119 от Конституцията правораздавателната функция на държавата се осъществява от съдилищата. В практиката на Конституционния съд е утвърдено разбирането, че принципът на правовата държава изисква „последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове да принадлежи на съда“ (Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г., Решение № 1 от 01.03.2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г.). В Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к.д. № 10/2017 г. е изведено, че „съдът се явява гарант за защита на основните права, свободи и законни интереси на правните субекти, както и за законосъобразното осъществяване на публичната власт от институциите и техните администрации“.

Според Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г., за да се изпълни конституционното изискване, според което правораздаването „като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство“ се осъществява от съдилищата, е достатъчно окончателното разрешаване на спора да бъде предоставено на някое от посочените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Обобщено е, че „щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени“. Акцентирано е, че разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията „просто изрежда различни съдилища, както общи, така и специализирани, без да ги обособява в определена система“ и „идеята следователно е правораздаването, като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство, не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд както в организационен, така и във функционален смисъл“. Именно в посочения смисъл в Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018 г. е отбелязано, че за да се реализира конституционното право на защита на гражданите срещу засягащите ги административни актове, „въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да получи разрешение от него“.

Изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата, които осъществяват правораздаването (както общи, така и специализирани, каквито са ВАС и военните съдилища), разглеждано заедно с предоставената в ал. 2 възможност на законодателя по своя преценка да създава и други специализирани съдилища, ясно показва, че според конституционния законодател посочените в ал. 1 съдилища осигуряват

конституционния стандарт за осъществяване на правораздаването, включително при упражняване на контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията се осъществява именно от „съдилищата“ (тъкмо в този смисъл според Тълкувателно решение № 5 от 07.07.1994 г. по к.д. № 3/1994 г. изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията е замислено „по принцип като изчерпателно“). Следователно създаването на специализирани съдилища, на които да се възложи административното правораздаване (както и на каквито и да са други специализирани съдилища по смисъла на чл. 119, ал. 2 от Основния закон извън конституционно установените в ал. 1), само се допуска, но не се предопределя от Конституцията. Във връзка с това според Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., преценката дали и какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система, е от изключителната компетентност на законодателя и е въпрос на законодателна целесъобразност. Както вече беше посочено, административното правораздаване като държавна дейност от обуславящо значение за функционирането на правовата държава произтича от самата Конституция, а не от наличието на специализирани правораздавателни структури, създаването на които е обусловено от преценката на законодателя. Именно по тази причина в практиката си Съдът вече е имал повод да отбележи при извършено казуално тълкуване, че според Основния закон административното правораздаване не е „монопол“ на специализираните административни съдилища. Точно в този смисъл в цитираното по-горе Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г. изрично е прието, че Върховният административен съд е компетентен да упражнява върховен съдебен надзор чрез издаване на тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на „съответните материални закони с административен характер“, включително когато намират приложение в производство, което не се развива пред административен съд.

Няма съмнение, че административните съдилища, създадени на основание § 3, ал. 1 и § 120 от преходните и заключителните разпоредби на АПК, на които съгласно чл. 128, ал. 1 АПК е възложено като общо правило разглеждането на правните спорове, възникнали между страните в административното правоотношение, представляват специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 от Конституцията за осъществяване на административно правораздаване по смисъла на чл. 125, ал. 2 във връзка с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чието съществуване е обусловено от преценката на законодателния орган (за разлика от Върховния административен съд, който също е специализиран в административното

правораздаване, но е предвиден на конституционно ниво). Същевременно съществуването на създадена със закон система от специализирани съдилища в областта на административното правораздаване не обвързва законодателя да им възложи разглеждането на всички правни спорове, попадащи в тази категория, и в частност тези в приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, за които именно се отнася тълкувателният въпрос. Щом парламентът има свобода на преценка дали изобщо да създаде специализирани съдилища, каквито са административните съдилища, на още по-силно основание той преценява как да уреди тяхната предметна компетентност чрез определяне на правните спорове, по отношение на които им възлага правораздавателна власт.

Съдът приема, че изискването на Основния закон е контролът за законност на актовете и действията на административните органи да се осъществява от „съдилищата“ по чл. 119 от Конституцията, като неговата ал. 2 допуска, но в никакъв случай не изисква създаване и на други специализирани съдилища освен изрично установените в ал. 1 на същата конституционна разпоредба, и тяхната предметна компетентност не е конституционно зададена. Същевременно, както беше аргументирано по-горе, по смисъла на Конституцията разглеждането на жалби на гражданите срещу засягащите ги административни актове не е единствена форма на съдебен контрол върху актовете и действията на администрацията – съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията този контрол се осъществява от всеки съд като проявление на изискването за законност в правовата държава, включително и най-вече (но не само) в производството по обжалване на административни актове пред съд. След като Основният закон възлага на съдилищата изобщо контрола за законност по отношение на актовете и действията на администрацията, очевидно от конституционната уредба не може да се изведе аргумент за изключителна компетентност в която и да е област на правораздаването (и в частност на административното правораздаване) на съдилища, установени не в Конституцията, а в закон, чието приемане и съдържание е предоставено на преценката на законодателя. Единствената категория административни актове, по отношение на които Основният закон определя задължителна компетентност на определен правораздавателен орган при тяхното съдебно обжалване, са посочените в чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като според даденото задължително тълкуване на разпоредбата с Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г. Върховният административен съд е задължен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от

министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление. В същото решение изрично е разяснено, че „извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма [бел. – чл. 125, ал. 2 от Конституцията], който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове“. В този смисъл ВАС представлява специализиран съд с конституционно установена задължителна инстанционна компетентност. Специализирана е и надзорната му функция – ако според чл. 124 от Конституцията ВКС осъществява надзор за точното и еднакво прилагане на законите от „всички съдилища“, разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията предвижда съответна компетентност на ВАС само за „законите в административното правораздаване“. Съдът намира за необходимо да отбележи, че несъвместимо с разума на Основния закон би било да се приеме, че прогласявайки принципа на правовата държава и свързания с него принцип на разделение на властите като фундамент на конституционния правен ред, конституционният законодател предвижда или допуска създаване на държавни структури, обхватът на чиято компетентност да поражда риск от нарушаване на кохерентността на правната система като основополагащ признак за върховенството на правото в правовата държава. Такъв риск може да възникне при изграждане на специализирани правораздавателни структури и същият естествено би бил задълбочен при прогресиращо разширяване на тяхната компетентност, а пълноценната защита на конституционните права на гражданите и осигуряването на конституционния правопорядък изискват правораздаването да се осъществява при съгласуваност, единство и взаимодействие на правилата за поведение в различните области на правното регулиране въз основа на общите принципи на правото, като тази необходимост от най-висш порядък не може да бъде измествана от съображения единствено за специализация и експертност в дадена област.

Като се има предвид изложеното, Конституционният съд приема, че от Основния закон не произтича изискване всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат възлагани на създадените по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията специализирани административни съдилища.

Съдът обръща внимание, че принципът на правовата държава изисква условията и редът, при които гражданите упражняват конституционното си право на защита срещу незаконните актове и действия на администрацията,

да бъдат уредени от законодателя по начин, който да гарантира последователност и предвидимост на уредбата. В практиката си Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения (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 № 3 от 08.07.2008 г. по к.д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.). В Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г. Съдът е посочил, че „предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава“.

Във връзка с това следва да се има предвид, че според утвърдената практика на Съда всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“ (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 3 от 06.04.2014 г. по к.д. № 10/2013 г.), като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Същевременно принципът на правовата държава не позволява тези изключения да се извършват чрез „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ (Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д. № 1/2017 г.). Както е прието в Решение № 3 от 06.03.2014 г. по к.д. № 10/2013 г., „принципно положение, съобразено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е, че всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да се тълкува и прилага ограничително, т.е. изключенията следва да бъдат въвеждани само тогава, когато общата уредба не удовлетворява потребността от въвеждане на диференциран подход при регулирането на конкретна група обществени отношения при наличието на сериозни и основателни причини за това. В тази насока е достатъчно да се припомни, че законодателната целесъобразност може и следва да се упражнява само в конституционно установените граници, както е приел Конституционният съд с Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. (вж. и Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г.). Обратното виждане означава единствено нормотворчески произвол, при който би се оказало, че развивайки своята законодателна дейност, Народното събрание не е обвързано от конституционните принципи и ценности“. Посочените принципни разрешения на общо основание следва да намерят приложение и по отношение на установяваните от законодателя изключения от общото

правило относно компетентността на специализираните административни съдилища (доколкото такива съществуват) да разглеждат правните спорове между страните в административните правоотношения.

Като се има предвид, че съобразно изложеното по-горе Основният закон допуска, но не изисква създаване на специализирани съдилища, осъществяващи административното правораздаване, а урежда единствено инстанционната и надзорна компетентност на Върховния административен съд като специализиран съд в тази област на правораздаването (и в този смисъл на конституционно ниво не е установена система от административни съдилища, част от която да е ВАС, както се поддържа в искането), Съдът намира, че за отговора на тълкувателния въпрос не е необходимо да се разглежда конституционната компетентност на ВАС. Разпоредбата на чл. 125 от Конституцията относно компетентността на ВАС е формулирана ясно и нейното съдържание и значение са тълкувани многократно и безпротиворечиво в практиката на Конституционния съд (Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г., Тълкувателно решение № 2 от 10.02.2005 г. по к.д. № 9/2004 г. Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г., Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г.).

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

РЕШИ:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Становище на съдия Соня Янкулова

Подписвам решението с настоящото становище, защото макар да съм съгласна с диспозитива, това съгласие е мотивирано от съображения, които в определена степен не съвпадат с възприетата от съда мотивация на решението.

Изводът, че принципът на правовата държава не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията, съдът мотивира с изведената от чл. 120, ал. 1 от Конституцията форма на косвен съдебен контрол за законност на актовете и действията на административните органи, осъществяван от съдилищата по чл. 119, ал. 1 от Конституцията (граждански и наказателни).

Установеният в чл. 120, ал. 1 от Конституцията контрол за законност на актовете и действията на административните органи безспорно е гаранция за приложимостта на принципа на правовата държава. Този контрол е от страна на независим съд, приложим е за всеки конкретен случай и чрез него се утвърждава правото, което гарантира възпиране и ограничаване на властта на административните органи в установените им конституционни и законови рамки и което гарантира правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Разпоредбата визира "съдилищата", т. е. всеки съд, пред който е отнесен правен спор, чието решаване в определена степен зависи от преценката за законност на акт или действие на административен орган или който спор има за предмет единствено преценката за законност на акт или на действие на административен орган. По този начин Конституцията гарантира всеобхватността на осъществявания от съдилищата контрол.

В изпълнение на това правомощие на съдилищата всеки съд, визиран в чл. 119, ал. 1 от Конституцията или създаден със закон въз основа на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, е длъжен да провери законността на актовете и действията на административния орган. Различният правен спор, попадащ в компетентността на всеки съд по чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията, предопределя и установените в съответните процесуални закони обхват на и правни последици от съдебната преценка за законност на акта или действието на административен орган. Следователно конкретната форма, в която се реализира конституционно установеното правомощие на всеки съд да извърши контрол за законност на акт или действие на административен орган, не е конституционно установена, а е предоставена в правомощието на обикновения законодател. В различните процесуални закони са установени съдържанието на контрола за законност и правните последици от извода на съда за незаконност на акт или действие на административен орган. Единствената конституционно установена форма на съдебен контрол е в чл. 120, ал. 2 от Конституцията - обжалването на всеки административен

акт, който засяга права или законни интереси на гражданите и юридическите лица, и то в контекста на правото на гражданите и юридическите лица.

Въпросът, с който Конституционният съд е сезиран, се отнася само до една от формите, чрез които се реализира правомощието на съдилищата по чл. 120, ал. 1 от Конституцията да осъществяват контрол за законност, а именно до конституционно установената форма на обжалване на актовете и действията на административните органи - чл. 120, ал. 2 от Конституцията, и която с оглед на своята същност се отнася до административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията. Едва ли Пленумът на Върховния административен съд под израза "спор за законност на актовете и действията на административните органи" има предвид правни спорове между равнопоставени правни субекти или наказателни производства, решаването на които зависи от преценката на съда за законност на акт или действие на административен орган. Самият Конституционен съд изрично прие в мотивите си, че тълкувателният въпрос се отнася до "приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон".

Поради това считам, че мотивите на съда за ролята и значението на косвения съдебен контрол за законност на акт или действие на административен орган, осъществяван от гражданския и наказателния съд - съдилища по чл. 119, ал. 1 от Конституцията, са неотнормирани към направения извод и не почиват на конституционна, а на законова основа. Какъв ще бъде контролът за законност, който гражданският и наказателният съд ще извършват, решава обикновеният законодател чрез съответните процесуални закони, поради което видът на осъществявания от тях контрол не е конституционен мотив за отговора на поставения тълкувателен въпрос. Конституционният законодател, отчитайки значимостта на правото на всеки да обжалва всеки административен акт, който го засяга, е уредил изрично в чл. 120, ал. 2 от Конституцията единствено тази форма на контрол за законност, но не е обвързал формата на контрол с вида на съдилищата по чл. 119, ал. 1 и 2. Предоставил е това на обикновения законодател.

Изводът на съда, че принципът на правовата държава не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат подсъдни на специализираните административни съдилища, се обосновава с факта, че административните съдилища са специализирани съдилища, създадени от обикновения законодател на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията. Този, който може да създаде съда, при липса в Конституцията на каквото и да било изрично изискване или ограничение, е в правомощието си да определи и неговата

компетентност. Видна е разликата в подхода на конституционния законодател при определяне на компетентността на Върховния административен съд - чл. 125, ал. 2, и при установяване на формата на контрол за законност на съда по чл. 120, ал. 2 от Конституцията. По отношение на Върховния административен съд конституционният законодател изрично е определил значимата от конституционна гледна точка компетентност и е оставил на обикновения законодател правомощието да я разширява, а по отношение на правото на обжалване е приел за достатъчно неговото императивно установяване в Конституцията, без да определя компетентния за това съд. В своята практика и Конституционният съд приема, че "въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на конституционосъобразност" е какви конкретни правни спорове обикновеният законодател ще включи в компетентността на създадените от него на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията специализирани съдилища (Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г.).

Решение №3 от 25 април 2023 г. по [конституционно дело №18/2022 г.](#)³

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията по въпроса: „Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?“, както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ; обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.). С определение от 15 ноември 2022 г. Конституционният съд е отклонил искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България, като е прекратил конституционното производство в тази му част.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 25.04.2023 г. конституционно дело №18/2022 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 27.09.2022 г. по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията по въпроса: „Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни

³ обн., ДВ, бр. 40/2023 г.

нива?“, както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ; обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.) като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от ЗСВ вносителят подкрепя с твърдение, че „внимателният прочит“ на разпоредбата на чл. 145 ЗСВ „повдига въпроса доколко с нея не само се очертават правомощията на прокуратурата, чрез които се упражняват конституционните ѝ функции, но и дали последните не се разширяват така, че да излизат извън конституционно установените предели на чл. 127 от Конституцията“.

Според Министерския съвет разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ предписва възлагане от прокурора на проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за незаконосъобразни действия, като по този начин се разширяват изключително правомощията на прокуратурата, в резултат на което вместо последващ надзорът, упражняван от прокуратурата, се превръща в предварителен и „се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт“, а също и че „нито едно от правомощията на прокуратурата, предвидени в чл. 127 от Конституцията, не предполага прокурор да упражнява надзор над дейността на всеки правен субект в държавата или в общината, още по-малко да предотвратява закононарушения“. Според вносителя „превантивното правомощие на прокуратурата“ е характерно за общия надзор за законност, какъвто не е предвиден в действащата Конституция.

С определение от 15 ноември 2022 г. Конституционният съд е отклонил искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България, като е прекратил конституционното производство в тази му част, и е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на съдиите в България, Съюзът на юристите в България, Камарата на следователите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, сдружение „Асоциация „Форум“, проф. д.ю.н Васил Мръчков, проф. д-р Момяна Гунева, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Николета Кузманова и Андрей Янкулов.

Върховният административен съд (ВАС), главният прокурор, сдружение „Асоциация „Форум“, Камарата на следователите, проф. д-р Момяна Гунева и доц. д-р Николета Кузманова излагат становища, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло.

Върховният административен съд и доц. Николета Кузманова разглеждат възможните значения на израза „действия“ – административен акт, изразен чрез конклюдентни действия или фактически действия на орган на държавно управление, като в първата хипотеза прокурорът следва да действа така, както при констатация за незаконосъобразен изричен акт, а във втората – да прецени дали да упражни друго свое правомощие по чл. 145, ал. 1 ЗСВ или по Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Направен е извод и за възможна трета хипотеза, обхващаща случаите, когато данните, с които разполага прокурорът, са само за незаконосъобразни действия, най-често свързана с предвидено от закон участие на прокурора в граждански дела. В становището на ВАС и в правното мнение на доц. Кузманова се поддържа, че ревизията е частен случай на проверка и се прилага, когато за извършване на контролната дейност са необходими специализирани знания. По отношение на израза „или друго закононарушение“ пленумът на ВАС и доц. Кузманова приемат, че систематичното му тълкуване навежда на извод, че става въпрос за административни нарушения. Застъпва се тезата, че превантивната дейност е „иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт“.

Главният прокурор посочва, че искането е неоснователно, тъй като правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 ЗСВ в оспорените части се вменят изцяло в конституционната рамка на чл. 127, т. 5 и 6 от Основния закон. В становището се прави преглед на практиката на Конституционния съд относно оспорването на административни актове, като се посочва, че в чл. 127, т. 5 от Конституцията под „акт“ следва да се разбират всички видове юридически актове, вкл. административните актове, към които принадлежат и действията и бездействията на административни органи.

Според главния прокурор в изпълнение на своите конституционни правомощия прокурорските органи имат едновременно право и задължение да разкриват незаконосъобразни актове и действия и да ги оспорват по предвидения за това процесуален ред. По отношение на възможността прокурорът да възлага ревизии, главният прокурор обосновава конституционността на тази разпоредба с наличието на пряка връзка между специфичната дейност на органите на Агенцията за държавна финансова инспекция и тази на прокуратурата в наказателния процес. Според главния прокурор при данни, че може да бъде извършено „друго правонарушение“, прокурорът не може лично да приложи мерки, а сезира компетентен орган. В становището се изтъква, че органът – адресат на такова предложение, действа при оперативна самостоятелност, т.е. „правните последици за заинтересованите лица произтичат пряко от действията на компетентния орган“, а не от отправеното от прокурора предложение до него. Отсъствието на основания за противоконституционност на оспорените разпоредби главният прокурор мотивира и с аргумента, че при осъществяване на надзорната дейност прокурорът не се намесва по същество в работата на органите на изпълнителната власт, а само протестира техните незаконосъобразни актове и действия или сезира компетентните контролни органи.

В становището на Камарата на следователите се твърди, че прокуратурата не би могла да изпълнява основната си задача ефективно, ако способите за това са ограничени само в рамките на наказателния процес. Застъпва се тезата, че ограничаването на възможността на прокурора да упражни правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ само при данни за незаконосъобразни актове, но не и действия, би било „нелогично и неефективно“, така би се блокирала възможността да се предприемат „резултатни действия“ по отмяна на незаконосъобразни актове. Камарата на следователите поддържа, че отнемането на възможността за възлагане на ревизии от прокурора би пречатвало прокуратурата пълноценно „да реализира конституционно установената си функция“ по чл. 127, т. 5 – да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Относно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в становището се твърди, че след като вносителят не излага аргументи за противоконституционност, не може да се обобщава, че дейността по т. 6 е „превантивна“, позовавайки се само на поддържана теза от доктрината.

Сдружение „Асоциация „Форум“ акцентира върху взаимодействието между правната уредба на правомощията на прокурора в устройствения Закон за съдебната власт и тази в „съответните материални и процесуални

закони, уреждащи конкретната област“, и посочва, че обявяването на атакуваните разпоредби от ЗСВ за противоконституционни „би отнело същинските функции на прокуратурата във всички нейни конституционно установени сфери на дейност във връзка с гарантирането на законността“. Изтъква се, че престъплението е частен случай на закононарушение, поради което изводът за наличие на престъпление е обусловен от „предшестващ извод“ за наличие на закононарушение, последван от преценка за степента на обществената опасност, както и че „превантивната функция на прокуратурата се отнася до всички форми на закононарушение“. Относно възлагането на ревизии, в становището се поддържа, че „възлагателната функция на прокуратурата не е решаваща, а сезираща“ и без такава възможност прокуратурата не би могла пълноценно да изпълнява конституционното си задължение да следи за спазване на законността. Посочва се, че „незаконосъобразните актове, действия и бездействия са сами по себе си закононарушения“, на които „прокурорът е длъжен да реагира“.

Проф. д-р Момяна Гунева изтъква, че чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е законодателно продължение на конституционното задължение на прокуратурата да следи за спазването на законността и че ограничаването на прокурорските правомощия би възпрепятствало прокуратурата да предотвратява, разкрива и реализира наказателно преследване спрямо извършилите престъпления, както и да реагира на противозаконни актове и действия на държавни органи. В правното мнение се застъпва тезата, че действията на властническите органи, които могат да бъдат евентуално оспорвани, са по съществото си актове, което прави смисъла на искането неясен. Относно думите „и ревизии“ проф. Гунева посочва, че проверката може да бъде предварителен или текущ контрол, докато ревизията – само последващ, поради което е неясно защо вносителят смята за противоконституционна именно тази част от разпоредбата, без да излага аргументи. По отношение на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ проф. Гунева споделя разбирането, очертано и в други становища и правни мнения по настоящото дело, че под „други закононарушения“ следва да се имат предвид административни нарушения и че при данни за евентуално нарушение прокуратурата би трябвало да може да предотвратява извършването му. В правното мнение е изложено също разбирането на автора за разделението на властите и проявлението му в конкретната хипотеза и изказано несъгласие с изложеното от вносителя, целящо „премахване на каквато и да е възможност друг орган или институция да се намесва или контролира вътрешните работи на друг орган или институция“.

Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков и Андрей Янкулов подкрепят искането на вносителя изцяло и поддържат, че атакуваните разпоредби са противоконституционни.

Съюзът на юристите и проф. д.ю.н. Васил Мръчков посочват, че правомощията на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ надхвърлят изчерпателно изброените конституционни функции и правомощия на прокуратурата в чл. 127 от Основния закон и поради това се доближават до общия надзор за законност, отменен с действащата Конституция. В становището и правното мнение се твърди, че с изразите „и действия“ и „и ревизии“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, както и „и други закононарушения“ в чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ неоснователно се превишава конституционната компетентност на прокуратурата.

Според Съюза на съдиите в България прокуратурата „не притежава общо правомощие да оспорва незаконосъобразни действия“ и в разпоредбата не са визирани само действия на администрацията, а на всички правни субекти. Споделя се опасението на вносителя, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3, предложение трето от ЗСВ „може да доведе до злоупотреби“. В становището се твърди, че понятието „ревизия“ следва да се схваща като „производство на данъчна администрация за установяване на данъчни задължения“, както и че тази администрация следва сама да прецени кой от двата вида контролна дейност (проверка или ревизия) да извърши. Застъпва се тезата, че налагането на мерки за предотвратяване на „други закононарушения“, които не са престъпления, противоречи на принципа за разделение на властите.

В становището на фондация „Български адвокати за правата на човека“ се изразява подкрепа на искането на Министерския съвет в цялост и се излагат съображения, че възможността за възлагане на контролна дейност от страна на прокурор при данни за „незаконосъобразни действия“ и за извършване на превантивни действия при данни, че може да бъде извършено „друго закононарушение“, „попада извън рамката на чл. 127 от Конституцията и така се допуска намеса на прокуратурата в конституционно очертаната компетентност на други власти“.

Андрей Янкулов изразява съображения за противоконституционност на чл. 145 ЗСВ не само в атакуваните му части. В правното мнение е застъпено разбирането, че превантивната дейност на прокуратурата е като цяло противоконституционна, дори относно престъпления от общ характер, тъй като такава правомощие не се съдържа в чл. 127 от Конституцията.

Авторът прави препращане към отмененото предходно законодателство относно функциите и правомощията на прокуратурата, където тази дейност е била детайлно посочена. Според правното мнение превантивната дейност е присъща единствено на органите на изпълнителната власт, като част от дейността по осигуряването на обществения ред и вътрешната сигурност. Споделя се разбирането, че изразът „и действия“ представлява надхвърляне на обхвата на посочения в чл. 127, т. 5 от Основния закон способ за изпълнение на основната задача на прокуратурата. В правното мнение се сочи, че изразът „и ревизии“ излишно доразвива „заложената в текста проверовъчна дейност“.

Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет и доц. д-р Деяна Марчева излагат съображения в подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и действия“ и на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“, но не споделят виждането за противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“ и смятат, че искането следва да бъде отхвърлено в тази част. В становищата и правното мнение се посочва, че чрез правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ по законодателен път компетенциите на прокуратурата се разширяват отвъд рамките на конституционно определените ѝ функция и правомощия, тъй като конституционният законодател изрично е уредил само възможността за предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни актове. В становищата и правното мнение е направен извод, че превантивно правомощие на прокуратурата изобщо не е предвидено в чл. 127 от Конституцията, откъдето следва, че предприемането на действия за предотвратяване на закононарушения, различни от престъпления от общ характер, представлява навлизане на прокуратурата в компетентността на изпълнителната власт. Посочва се, че оправомощаването на прокуратурата да следи за законността на всички действия, които не съставляват престъпления или „не са намерили израз в конкретен административен акт“, представлява универсална компетентност, несъвместима с основната функция на прокуратурата в чл. 127 от Конституцията. Обоснована е тезата за конституционносъобразност на нормативната уредба в устройствения закон, допускаща възможност прокурорът да възлага извършване не само на проверки, но и на ревизии. Аргументацията в тази насока, съдържаща се в становищата и правното мнение, е, че такова възлагане не се отклонява от функциите на прокуратурата в наказателния процес, доколкото ревизионните актове, с които са установени данъчни задължения и задължения за задължителни

осигурителни вноски, и приложенияте към тях ревизионни доклади са писмени доказателствени средства в наказателния процес.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд отбелязва, че тълкуването на Конституцията е неотделимо от процеса на упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2, но единствено като казуално тълкуване. Воден от това разбиране, Съдът намира за подходящо, преди да извърши преценка за конституционосъобразност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта „или друго закононарушение“, да изрази позицията си по няколко въпроса, относими към конкретния конституционноправен спор, основавайки се и на вече формираната практика на конституционната юрисдикция. Сред тях се открояват въпросите за правозащитната функция на държавата и ролята на съдебната власт като цяло, и на всяка от обособените подсистеми от органите на съдебната власт за нейната реализация, както и за функциите/задачите на тези различни органи – съд, прокуратура и следствие, проектирани върху съвкупността от правомощия и способности за упражняването им, за съдържанието на понятието „надзор“ и очертаните от принципите на правовата държава и разделението на властите предели на осъществяване на тази дейност, включително и за конституционните отговорности на прокуратурата – отвъд сферата на наказателния процес.

1. Относно върховенството на правото, ролята на прокуратурата като орган на съдебната власт и конституционно възложената ѝ основна функция/задача.

Конституцията на Република България от 1991 г. въвежда нов модел на съдебната власт и установява основните ѝ характеристики в Глава шеста. За разлика от конституционната уредба на законодателната и изпълнителната власт, където съответната глава носи наименованието на конкретен орган, тук водещият критерий е функцията (правозащитната функция на държавата), осъществявана чрез система от органи – съд, прокуратура и следствие. Конституционната рамка обхваща определени за всяка от подсистемите на органите на съдебната власт различни функции и задачи и всеки от тези органи с различен интензитет и различни способности реализира съдебната власт.

Основополагащите конституционни характеристики в чл. 117 от Основния закон се отнасят до съдебната власт в нейната цялост. По

дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури законът да бъде спазен, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита. Конституционно установеното в чл. 117, ал. 1 призвание на съдебната власт да бъде независим и самостоятелен защитник на правата на гражданите, юридическите лица и държавата утвърждава идеята за справедливост като общочовешка и основополагаща конституционна ценност.

Справедливостта – материалното съдържание на правовата държава – може да се осъществи само при надлежни гаранции за закрила на законността. Стъпвайки на това разбиране, конституционният законодател възлага на прокуратурата като орган на съдебната власт да следи за спазването на законността (чл. 127 от Конституцията). Това е нейната основна функция, основна роля и задача като гарант за върховенството на правото (в този смисъл Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г.; Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), която се реализира в посочените в Конституцията области – в наказателния, както и в гражданския и в административния процес. Основната задача на прокуратурата конкретизира конституционно установената ѝ правозащитна функция като част от съдебната власт и определя дейността на прокуратурата като нейна специализация в рамките на съдебната власт (Тълкувателни решения №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. и №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.).

Правозащитната функция на държавата, възложена на съдебната власт, не предполага еднаквост за всеки орган на съдебната власт при осъществяване на конкретните им задачи и способности за тяхното изпълнение и правомощията им и всеки един от тях допринася с присъщите му способности за реализиране на правозащитната функция на държавата по различен начин чрез съответната специфична форма – правосъдие и следене за спазване на законността.

Действащата Конституция възприема началата на съвременната конституционна демокрация, които по същество са отрицание на недемократичното управление и тоталитаризъм. Утвърждаването на върховенството на правото е най-значимото постижение на модерния конституционализъм, то е основополагащата концепция, върху която се гради политическата и правната система на конституционната правова държава. Член 4, ал. 1 от Основния закон изрично прогласява правовата

държава, като проявление на върховенството на правото, за един от основните конституционни принципи (Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.). Стъпвайки на вече изразеното в юриспруденцията на Съда относно съдържанието на принципа на правовата държава и разграничението на елементите на правовата държава във формален и материален смисъл, Съдът в посоченото по-горе решение развива чрез казуално тълкуване конституционния принцип в чл. 4, ал. 1 от Основния закон и разбирането за върховенство на правото, като подчертава, че всички – и управляващи, и управлявани – са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона. В своите решения Конституционният съд последователно разгръща и обогатява съдържанието на понятието за правова държава с оглед на формалните елементи и произтичащите материалноправни изисквания, посочвайки, че всички те са обединени от идеята за върховенство на правото – универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. Класически компонент на правовата държава във формален смисъл е принципът на законност. Законността е съществено проявление на върховенството на правото, като в демократичния политически модел акцентът е поставен върху задължението на държавата да гарантира основните права и свободи на гражданите. Съвременната правова държава не е тъждествена с формалистичното разбиране за законност, а предявява поредица от изисквания към съдържанието на законите, насочени към постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.

Отчитайки предмета на настоящото конституционно производство в неговата цялост, Съдът отбелязва възприетото от правната доктрина разбиране, че в административното право принципът на законност се свежда до правилото, че прилагането на правните норми не трябва да зависи единствено и само от субективната преценка на администрацията, а върху нея трябва да се осъществява контрол – както последващ административен (ведомствен), така и, и това е съществено – контрол с юрисдикционни средства (съдебен контрол). Законът изпълнява особена гаранционна функция – да бъде основа и мяра на дейността на администрацията и правосъдието и така да реализира повелята на принципа на правовата държава – за закрила на основните права и свободи, за надеждност, доверие в правото и за правна сигурност.

По дефиниция и по своето действие върховенството на правото е ограничаване на държавната власт (Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.). Правото е не само средство за управление на обществото, но и мяра на властването (Тълкувателно решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

Съществено за настоящото производство е проведеното в Решение №5/2007 г. по к.д. №11/2006 г. разграничение между правото на защита и публичната функция на контрола за законност и правозащитната дейност на държавните органи, когато става въпрос за оспорване на актове на изпълнителната власт. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Тези органи, включително и прокуратурата, защитават правата на всички, без да се предпоставя личен интерес. Те са длъжни да съблюдают правовия ред по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото представителство, т.е. от прякото или директното упълномощаване от суверена, и да бранят правата държава и демократичното управление.

Конституционно възложената основна задача на прокуратурата е „да следи за спазването на законността“. Такава е конституционната повеля за съдържателния аспект на мандата на прокуратурата в рамките на съдебната власт – тя служебно (*ex officio*) е натоварена с тази отговорност в реализацията на правозащитната функция на държавата. Конституцията предвижда възможности този орган на съдебната власт да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване, което гарантира упражняването на държавната власт реално да бъде изцяло обвързано от нормите на правото.

Специфичният способ, предоставен на прокуратурата, за изпълнение на основната ѝ задача, определян като предприемане на действия за отмяна на актове на изпълнителната власт (Решение №4/2017 г. по к.д. №16/2016 г.), поставя въпроса как се съотнася с принципа за разделение на властите. В чл. 127 от Конституцията са използвани два изрази: „следи за спазването на законността“ и „надзор“ (чл. 127, т. 1 и 4), като надзорът е една от дейностите, чрез които се осъществява основната функция на прокуратурата като част от съдебната власт. По този начин конституционният законодател подчертава по-широкия обхват, вложен в изрази „следи за спазване на законността“, включващ и надзора за законност като част от конституционно определените способности за гарантиране върховенството на правото. Обхватът на прокурорския надзор за законност върху изпълнителната власт се основава на доктрината за пределите на властването и регулиращите и балансиращите механизми, от които той е част. Разделението на властите е основополагащ организационен принцип на модерната правова държавност, който има за предназначение не само да предотвратява произвола, като ограничава публичната власт, но и да създава предпоставките за нейното рационално и ефективно упражняване,

доколкото спомага да се из-бегне конфликтът на интереси, който би възникнал между законодателя, правоприложителите и решаващите органи, ако всеки един от тях навлиза прекомерно в полето на дейност на другите.

Конституционният съд е имал вече възможност да посочи, че „при първичното деление учредителната власт поверява самостоятелни функции на различни титуляри на власт – законодателната на Народното събрание, изпълнителната на Министерския съвет и министрите, а съдебната на съдилищата, прокуратурата и органите на следствието. Същевременно учредителната власт формира чрез вторично хоризонтално деление в конституцията балансите и средствата за взаимно възпиране между учредените власти. Така всяка институция получава правомощия, извън първичния си домен на власт, предназначени да възпират действията на институциите – титуляри на първичното разделение на властите, когато те излизат извън пределите на властническите си функции. Целта е да се гарантират конституционно установените правомощия и основни права“ (Решение №2/2008 г. по к.д. №1/2008 г.; Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.). Конституционните граници на властването са ключова характеристика на съвременната демокрация и изискват придържане към върховенството на правото.

Възложената от конституционния законодател основна задача на прокуратурата, която се осъществява чрез способите, установени в Основния закон по отношение на актовете и действията на органите на изпълнителната власт, е проявление на този регулиращ и балансиращ механизъм при осъществяването на държавната власт. Особено значение има контролът/надзорът за законност, който съдебната власт (чрез органите) упражнява спрямо изпълнителната, доколкото именно тя най-често е склонна да навлиза в полето на дейност на другите две власти.

2. Относно съдебния контрол и прокурорския надзор за законност върху актове и действия на административни органи.

В българската правна система съществуват различни юридически способности за контролиране на изпълнителната власт, от които решаващ е съдебният контрол върху актовете и действията на изпълнителната власт.

Контролът за законност на актовете и действията на административни органи, осъществяван от съдилищата по силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е израз на правозащитната функция на правовата държава, т.е. на цялостно обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото. Той предпоставя и осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт и е в интерес на държавата и нейните

органи, като включва държавната функция по осъществяване на административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и осигурява защита на правата и законните интереси на правните субекти (Тълкувателни решения №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.; №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г. и №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.).

Съдебният контрол/надзор и прокурорският надзор за законност върху актове и действия на административни органи имат едно и също основание за извършването им, но двата вида надзор се различават по начина им на поставяне в действие, по своя обхват и средствата за въздействие, които се прилагат. Съдът действа само след като бъде сезиран (с жалба или протест), докато прокурорът може да се самосезира и по своя преценка, вкл. при засягане на важен държавен или обществен интерес, и да подаде протест срещу административен акт; съдът осъществява контрол за законосъобразност само по отношение на акта, предмет на разглеждане в конкретното производство, докато прокурорският надзор може да се разпростре върху законосъобразността на различни актове на административни органи, които не са изключени от съдебно оспорване, но такова не се е развило по инициатива на заинтересуваното лице; и не на последно по важност място, различни са средствата за въздействие, с които разполагат съдът и прокурорът – последният не решава окончателно въпроса за законосъобразността на административния акт, той може само да предложи на съда да го отмени, докато съдът решава самостоятелно и окончателно този въпрос.

Традиционно, когато се говори за надзора за законност, осъществяван от органите на съдебната власт върху изпълнителната власт, фокусът е върху съдебния контрол или административното правораздаване. На заден план остава надзорът за законност, осъществяван от прокуратурата на основание чл. 127 от Конституцията, в чийто обхват влиза предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т. 5). Неговото значение обаче не трябва да бъде подценявано. Конституционният съд е изяснил, че ако определени актове на изпълнителната власт въз основа на конкретна законова разпоредба бъдат изключени от съдебен контрол, то това води и до лишаване на прокуратурата от възможност за прокурорска проверка за законност. Съдът се е аргументирал, посочвайки, че „правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 (настояща т. 5) от Конституцията е предвидено като средство за защита на обществения интерес. Да се допусне ограничение на това правомощие, като се изключи съществуващия до този момент съдебен контрол относно административни

актове във връзка с приватизационния процес чрез разпоредба в закона, означава да се допусне „ограничена“ или „непълна“ защита на обществения интерес, в случаите, когато той е застрашен или накърнен. Обратното означава да се предпоставя недобросъвестност на прокуратурата, което е недопустимо“. Според Конституционния съд протестирането на административните актове от прокурора включва и отнасянето им пред по-горестоящия административен орган, а не само пред съда (Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г.).

Надзорът на прокуратурата, основан на чл. 127, т. 5 от Конституцията, притежава отличителна характеристика. Той не е всеобхватен и се ограничава само до законосъобразността на актовете, което се вписва в логиката на демократичното управление под върховенството на правото. Като стъпва на това разбиране и въз основа на съпоставка с предходната българска държавно-правна история на конституционната уредба на функциите и правомощията на прокуратурата, Конституционният съд посочва, че действащата Конституция не предвижда и не урежда т.нар. „общ надзор“ за законност (Решение №4/2017 г. по к.д. №16/2016 г.). Прокурорската дейност по следене за спазване на законността в областта на административния процес намира проявление в това да се обоснове и докаже незаконосъобразността на протестирания акт (административен или правораздавателен акт), чиято отмяна или изменение прокурорът е поискал. Прокурорът не упражнява надзор върху осъществяване на решаващата компетентност на административния орган. В сравнение с „общия“ надзор, който предполага неизчерпателно уредени на конституционно ниво функции и правомощия на прокуратурата, надзорната дейност според Конституцията от 1991 г. е стеснена и лимитирана по обхват, като се осъществява в строго определени рамки, които не бива да бъдат надхвърляни. Според Основния закон (чл. 127, т. 5 и 6) прокурорът разполага с далеч по-ограничено правомощие – той „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“, вместо да упражнява „общ надзор за отмяна“, както и „в предвидените от закона случаи участва в граждански и административни дела“ вместо „гражданско-съдебен надзор“. Прокурорът участва в конкретно изброени граждански дела като държавен орган, в изпълнение на възложената му конституционна функция, и не разполага с общо правомощие да участва в граждански производства, тъй като действащата нормативна уредба разкрива стесняване и преосмисляне на надзорната функция на прокуратурата в гражданския процес. В посочените по-горе случаи прокурорът разполага с процесуална възможност да сезира съда или да участва/встъпи в административно или гражданско

производство в предвидените със закон случаи, като той няма решаваща функция. Чрез надзорната дейност не могат изобщо да се засягат и решават въпроси по съображения за целесъобразност, навременност и пр., да се контролира упражняването на свободното усмотрение и да се въздейства върху дискреционната власт на административните органи, да се извършва намеса по същество в работата на органите на изпълнителната власт, да се отменят или изменят (от прокурора) техни актове, когато се констатира незаконосъобразността им, нито съществува правна възможност за даване на задължителни указания (Тълкувателно решение №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.).

Правомощието на прокурора да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, както и да участва в дела – извън наказателноправната сфера – не е тоталитарна специфика или реминисценция на „общия надзор“, както посочва вносителят. Негов аналог (на правомощието) може да бъде открит в правните системи на редица правни и демократични държави. Във Франция прокурорът взема участие в граждански и търговски дела, поддържа връзки и сътрудничество с местните и административните органи по въпроси от значение за обществения ред, в Унгария съществува надзор за законност на актове, издавани от лица, които са на подчинение на правителството, както и решения на несъдебни органи, разглеждащи трудовоправни и служебни спорове, и на някои гражданскоправни производства. В една или друга форма надзорна дейност на прокуратурата съществува и в други европейски държави – Латвия, Словакия, Испания, Португалия, Естония, Полша и др.

3. Относно прокурорската служба, извън областта на наказателното преследване, и европейските изисквания, свързани със статуса на прокурорите.

Ролята на прокуратурата, извън областта на наказателното преследване в съвременните демократични държави, е анализирана и обсъдена в делото *Batsanina v. Russia*, no. 3932/02, 26 May 2009 на Европейския съд по правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ). В това свое решение ЕСПЧ сочи основните принципи, на които трябва да се основава ролята на прокуратурата при участие-то ѝ в граждански или административни дела. Според съда прокурорът може да участва в тези дела по изключение и винаги следва да има добре обоснована и лесно откриваема цел. Намесата на прокуратурата в този вид производства трябва да е субсидиарна и би могла да се приеме само ако целта на производството не би могла да бъде постигната по друг начин. ЕСПЧ възприема разбирането,

че прокуратурата не бива да има решаващи функции – извън наказателното преследване.

Част от Европейските стандарти относно статуса на прокурорите (soft law), които не са формално задължителни, но не са и лишени от обвързваща сила, е Римската харта (одобрена от Консултативен съвет на европейските прокурори, 17 декември 2014 г.). Според нея „Във всички правни системи, прокурорите допринасят за гарантиране на правовата държава, особено чрез справедливото, безпристрастно и ефективно прилагане на закона при всички дела и във всички етапи на производството, в рамките на тяхната компетентност“. Европейските норми и принципи са отразени и в Препоръка (2012)11 на Комитета на министрите относно ролята на прокурорската служба, извън системата на наказателното правосъдие, като „в различните национални правни системи тези функции може да включват представителство на общия и публичния интерес, осигуряването на правна помощ за лица и защита на техните човешки права и основни свободи, представителството на държавата пред съдилищата, надзор над публични органи и други юридически лица и предоставянето на правни становища пред съдилищата и освен това, че естеството на тези функции може да варира в частното и публичното право“. В Приложение към Препоръка (2012)11, буква Д, озаглавено „Ролята на прокурора като надзорен орган“, се казва: „Там, където прокурорите имат надзорна роля по отношение на някои национални, регионални и местни органи, както и по отношение на други юридически лица с оглед осигуряване на тяхното правилно функциониране в съответствие със закона, те [прокурорите] трябва да упражняват своите правомощия независимо, прозрачно и в пълно съответствие с върховенството на правото“.

Като взема предвид изложеното, Съдът намира за необходимо да отбележи, че действащата уредба на надзорното правомощие на българската прокуратура, по отношение на законосъобразността на актове на изпълнителната власт и участие в предвидените със закон случаи в граждански и административни дела, е в съответствие със съществуващите европейски практики относно ролята на прокуратурата, извън наказателния процес.

Характеристиките на прокурорската дейност, очертани по-горе въз основа на доктрината и конституционната практика, дават основание да се направи извод, че част от способите за осъществяване на основната функция на прокуратурата в чл. 127 от Конституцията – да следи за спазването на законността в сферата на държавното управление – могат да се

квалифицират като надзорни. За осъществяване на конституционно възложената на прокуратурата основна задача прокурорът разполага с набор процесуални средства за предприемане на мерки за опазване на законността чрез подаване на протести срещу незаконосъобразни актове на органите на изпълнителната власт или участие в съдебни производства по оспорване на такива актове. Прокуро-рът няма правомощие да прави преценка за целесъобразността на административния акт или да решава окончателно въпроса за неговата законосъобразност, а само да отнесе въпроса до горестоящия административен орган за преценка за съответствие със закона или да предложи на съда да прецени неговата законосъобразност. Тази логика се проследява и в разпоредбата на чл. 127, т. 6 от Основния закон, където изрично се предвижда създаване на законова уредба в съответния правен отрасъл, както и посочване на делата с участие на прокурор. Конституционният съд подчертава, че по този начин се откроява значим структурен признак на правовата държава – последната и решаваща роля относно спазването на закона от органите на изпълнителната власт принадлежи на съда.

4. Относно оспорените от вносителя части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт.

Вносителят се позовава на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и на т. 6 в частта „или друго закононарушение“, твърдейки, че е налице противоречие с чл. 127, т. 5 от Конституцията, с акцент, поставен върху посочените в искането основания за разпространение на правомощията на прокурора върху „всички области на държавното управление“ и за надхвърляне на конституционната рамка.

Проверката за конституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 (в оспорените части) ЗСВ се основава както на изложените по-горе съображения, така и на възприетото от Съда разбиране, че ако основополагащите конституционни характеристики в чл. 117 от Основния закон се отнасят до съдебната власт в нейната цялост, то следващите разпоредби от Глава шеста уреждат спецификата относно трите категории органи и очертават най-общо и по необходимост с висока степен на абстрактност конституционната рамка за тях в организационен и функционален аспект (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

Тази рамка по необходимост предполага законово ниво на нормативна уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи (Тълкувателни решения №8/2005 г. и

№11/2020 г.). Първичното уреждане на тези обществени отношения, предмет на законодателна регламентация, задължително следва да се вмести, от една страна, в установените от Конституцията предели при спазване на изискването, посочено в Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г. – „да е в синхрон и да не противоречи до степен на отрицание със способите, които са лимитирани и точно формулирани в чл. 127 от Конституцията“, и от друга страна, да е в границите на други конституционни разпоредби, включително и установяващи правомощия на орган/респ. задължения за главния прокурор (чл. 84, т. 16 in fine, чл. 120, ал. 1, чл. 117, ал. 1).

По правилата на логиката, детайлизирането на установения конституционен модел на съдебната власт и на прокуратурата като част от нея в последваща законова уредба не може да следва конституционните формулировки, като ги възпроизвежда по идентичен начин, тъй като тогава би било налице повторение, но не и конкретизация на конституционни разпоредби.

Анализът на чл. 145 ЗСВ води до извод, че с него на прокурорите се предоставя инструментариум, чрез който да осъществяват правомощията си такива, каквито са предвидени в Конституцията и в действащото законодателство – Наказателно-процесуален кодекс (НПК) Административнопроцесуален кодекс (АПК), Граждански процесуален кодекс (ГПК), Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН), Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК), Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), Закон за политическите партии (ЗПП) и много други, разпоредби от които не се оспорват от вносителя.

Законодателната техника, използвана в хипотезата на ал. 1 на чл. 145 ЗСВ, относима към всички изброени в шест точки правни възможности чрез употребата на словесната конструкция „при изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може:“, дава основание да се приеме, че оспорената уредба съдържа способности, които се поставят в ход само доколкото служат за осъществяване на изрично предвидени на законово ниво правомощия на прокуратурата. Този извод се потвърждава и от езиковото тълкуване на хипотезата на т. 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия“, което още веднъж идва да покаже, че законодателят обвързва приложението на чл. 145 ЗСВ с наличието на конкретна необходимост от осигуряване на надлежно изпълнение на съществуващи правомощия на прокуратурата както в сферата на наказателния процес, така и извън него.

Параметрите на приложение на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ в оспорените от вносителя части са лимитирани и могат да се извлекат пряко от конституционно възложените на прокуратурата основна задача и способности за изпълнението ѝ. Това изисква атакуваната уредба да бъде тълкувана и прилагана във връзката ѝ с нормата на чл. 127 от Основния закон или други конституционни разпоредби, които на практика очертават пределите, до които може да се простира дейността по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ (в оспорените части). Тази разделителна линия преминава там, където прокурорската дейност е необходима за осъществяване на някое от предвидените в Конституцията и детайлизирани в законите правомощия на прокуратурата. Така самото поставяне в ход на дейността по чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 (в оспорените части) ЗСВ се явява конституционно обусловено.

В чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ на прокурора е предоставено правомощието да възлага на съответните органи да извършват проверки и ревизии, обвързвайки го с краен срок и с възможност за изискване на заключения и представяне при поискване на всички материали. Законодателят е предвидил два различни инструмента, с които прокурорът разполага – възлагане на проверка (неоспорвано от вносителя) и възлагане на ревизия. Това прокурорско правомощие се упражнява не произволно, не при неограничена дискреция на прокурора, а само при наличие на конкретни основания, предвидени в същата норма. Тези основания са: при данни за престъпления и при данни за незаконосъобразни актове и действия.

В чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ се открояват три хипотези, всяка от които се вмества в конституционната рамка на чл. 127 от Основния закон. Първата хипотеза включва упражняване на правомощието от прокурора „при данни за престъпления“ – в този случай прокурорът може да възложи извършването на проверки и/или ревизии, когато е в режим на изпълнение на правомощията си в наказателноправната сфера. Втората хипотеза се прилага „при данни за незаконосъобразни актове“. При нея се пристъпва към проверка и/или ревизия в режим на изпълнение на правомощието по чл. 127, т. 5 от Конституцията. Третата хипотеза – „при данни за незаконосъобразни действия“, е относима към правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 6 от Конституцията – да участва в административни дела, които могат да имат за предмет „действия“, или в конкретни граждански производства.

Преценката за конституционност на оспорената разпоредба предполага да се съобрази приложението на т. 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „и ревизии“ спрямо очертаните в същата норма основания, всяко от които е

относимо към конкретните правомощия на прокуратурата според чл. 127 от Конституцията.

За да се произнесе за конституционосъобразността на израза „и ревизии“, Съдът следва да прецени значението на понятието „ревизия“ и да го съпостави с понятието „проверка“. От формулировката на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ следва, че двете понятия не са синонимни и законодателят е вложил различен смисъл в тях. Проверката като контролна дейност се схваща от доктрината като по-широкообхватното, родовото понятие, докато ревизията е частен случай на проверка, за който важат определени характеристики.

Същата двойка понятия се среща и на други места в законодателството, извън ЗСВ. В чл. 110, ал. 2 ДОПК законодателят е дал определение на ревизията, а в чл. 110, ал. 3 – на проверката, при което се акцентира изрично, че чрез проверка не може да бъде постигнат резултат, който се постига само чрез ревизия.

В Особената част на Наказателния кодекс (НК), Глава седма „Престъпления срещу данъчната, финансовата и осигурителната системи“, в престъпления са въздигнати избягването на установяване или плащане на данъчни задължения в големи размери (чл. 255, 255а) и укриването на задължителни осигурителни вноски за държавно обществено осигуряване или за здравно осигуряване в големи размери (чл. 255б). Същевременно в чл. 127 НПК като вид писмени доказателствени средства са изброени „ревизионните актове, с които са установени данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски и приложените към тях ревизионни доклади“. От цитираните разпоредби в данъчнопроцесуалното, наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство се установява, че за да изпълнява своята иманентна роля в разкриването на престъпления и реализирането на наказателна отговорност за извършените престъпления, е необходимо прокурорът да разполага с възможност да възлага на компетентните органи извършването на ревизии, когато има данни за извършено деяние по Глава седма от Особената част на НК. По сходен начин в ЗДФИ с цел защита на публични финансови интереси на държавата в чл. 5, ал. 1, т. 5 е изрично предвидено, че „финансови инспекции се извършват и при възлагане от органи на прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ“. Очевидно е, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е свързано със събиране на доказателства по НПК, който признава за писмени доказателствени средства актовете и документите, с които завършват различни форми на административен и финансов контрол, като в тази

дейност се включват не само „ревизии“, но и „финансови инспекции“, „одити“ и др.

Разположена в обхвата на конституционните правомощия на прокуратурата в наказателноправната сфера, ревизията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ се възлага и в случаите, когато има наличие на законен повод, но липсват достатъчно данни за образуване на досъдебно производство относно извършено престъпление от общ характер, доколкото в НПК е установено правилото образуването на наказателно производство да е обосновано.

В контекста на конституционните правомощия на прокуратурата, извън наказателния процес (чл.127, т. 5 и 6 от Конституцията), следва да се съобрази значението на понятията „акт“ и „действие“. Думата „акт“ според Български тълковен речник, издателство „Наука и изкуство“, София, 1996 г., има множество значения, част от които са: действие, дело, постъпка; писмено установяване на нещо станало, извършено [документ] – напр. съставен акт, акт за встъпване в длъжност, обвинителен акт, нотариален акт и др.

Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че в Тълкувателно решение №9/2014 г. по к.д. №3/2014 г. е посочено, че „Природата на държавните органи се проявява в правомощието им да издават властнически волеизявления във формата на правни актове. [...] Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. [...] Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особена юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия“.

Юридическата терминология, макар и по-рядко, използва думата „акт“ в смисъл на действие, но широко е разпространено използването ѝ със значение на „документ“. Според правната доктрина „действие“ като вид юридически факт е една от формите на юридическо деяние, която представлява активно волево човешко поведение. Юридическите деяния се схващат като антипод на юридическите събития, които са юридически факти, непредставляващи волево човешко поведение. Освен действието, другата форма на юридическо деяние е бездействието, което се разглежда като пасивно волево човешко поведение. Това общотеоретично схващане е отразено и във възприетата от законодателя терминология в наказателното

и административнонаказателното законодателство, доколкото и в НК (чл. 9), и в ЗАНН (чл. 6) престъплението и административното нарушение са определени като „деяние (действие или бездействие)“. В чл. 21, ал. 1 АПК се посочва, че индивидуалният административен акт е волеизявление на административен орган, което може да бъде изразено изрично или чрез действие, или чрез бездействие. Предвид изложените съображения, доколкото и с двете форми на юридическо деяние може да бъде осъществен съставът на правонарушение или да бъде обективирано волеизявление на административен орган, представляващо (незаконосъобразен) юридически акт, използваният в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ израз „действия“ следва да се разбира в своя широк смисъл, т.е. обхващащ и действия в тесния смисъл на активно волево поведение, и бездействия като пасивно волево поведение.

Въпреки използвания съединителен съюз „и“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „незаконосъобразни актове и действия“, цялостната формулировка на разпоредбата подсказва, че става въпрос за алтернативни възможности, като същата терминология е възприета в чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Първата възможност, свързана с основанието за възлагане на съответните компетентни органи да извършат ревизия (контролна дейност), е наличие на данни за изричен акт (административен акт и др.), за който се твърди, че е незаконосъобразен. Чрез упражняване на това правомощие по реда на т. 3 на чл. 145 ЗСВ прокурорът проверява достоверността и основателността на данните, с които разполага за незаконосъобразността на акта, и въз основа на тази проверка изгражда своето убеждение за законосъобразност/незаконосъобразност и за предприемане на последващи действия (при основателност – да сезира съд или друг орган, който има компетентност да се произнесе по реда, предвиден в съответния за този случай закон). Протестирането на административните актове от прокурора включва, както беше подчертано, и отнасянето им пред по-горестоящия административен орган, а не само пред съда.

Втората възможност обхваща случаите, когато прокурорът разполага с данни за незаконосъобразност, но те не са относими към изричен акт на орган на изпълнителната власт – правна възможност, допустима в административното право, предвид обстоятелството, че властническото си волеизявление органът може да изрази и чрез конклюдентни действия или знаци. Действията на прокурора, основани на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, имат за цел да се изясни дали съответните действия са административен акт, или са фактически действия на орган на изпълнителната власт, както и да се провери основателността на данните относно незаконосъобразността.

Последващите действия на прокурора се определят от резултатите на контролната дейност. Ако чрез проверката се установи, че действията са властническо волеизявление на орган на държавно управление и то е незаконосъобразно, прокурорът предприема действия за спазване на законността така, както при изричен незаконосъобразен акт.

Конституционната уредба в чл. 120, ал. 1 от Основния закон определя предметния обхват на съдебния контрол за законосъобразност по отношение на „актове и действия на административните органи“. Затова участието на прокурора в тези съдебни производства предполага идентитет на способите/инструментариума, с който разполага, както по повод евентуално релевирана незаконосъобразност на акта, така и при атакуване на действията на администрацията. Това участие не може да включва инструментариум за прокурора единствено във връзка с релевирана незаконосъобразност на оспорвания административен акт, но не и за оспорената законосъобразност на действието/действията на административния орган.

Възможна е и трета хипотеза, разглеждана като самостоятелна, която обхваща случаите, когато данните, с които разполага прокурорът, са само за незаконосъобразни действия, като тя се свързва със случаите, предвидени в закон, за участието на прокурора в граждански дела. Тогава той може да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, за да установи достоверността и основателността на данните, и въз основа на това да прецени дали да упражни законното си правомощие да инициира съответно гражданско производство (например да предяви иск по чл. 155, т. 3 от Търговския закон, да поиска разпускане на политическа партия по Закона за политическите партии, да предяви искане пред съд в охранително производство, да иска поставяне на лице под запрещение и др.).

Възлагането на проверка и/или ревизия на основание „данни за незаконосъобразни актове и действия“ е относимо към способите, предвидени в Конституцията: чл. 127, т. 5 – да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, и чл. 127, т. 6 – да участва в граждански и административни дела в случаите, предвидени със закон.

Вносителят не подлага под съмнение процесуалните инструменти, предоставени на прокурора в законодателството и най-вече в АПК и ГПК, и същите не подлежат на преценка за конституционност в настоящото производство. Не съставлява аргумент за противоконституционност обстоятелството, че оспорваните части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са ненужни, понеже преценката за

законосъобразност на съответния акт не изисквала извършване на проверка или ревизия. Действащото законодателство съдържа съответните разпоредби относно правните основания за оспорване на административните актове, но от участниците в производството зависи какви инструменти ще използват за мотивиране на съответната теза, респ. за доказването ѝ, както и за обосноваване на значимия държавен или обществен интерес (от прокурора), който би могъл да е различен при всеки един случай, като се съобрази и обстоятелството, че прокурорът в по-голямата част от случаите не е бил инициатор или участник в административното производство по издаването на акта.

Изложеното позволява да се заключи, че предвидените в Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата са непосредственото правно основание на прокурорската дейност по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ (в оспорените части) и едновременно с това са неин предел. Разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 (в оспорените части) ЗСВ не съдържа нови, неуредени в Конституцията правомощия на прокуратурата, които да противоречат до степен на отрицание на способите, лимитирани и точно формулирани в конституционната рамка. Направеното в хипотезата на нормата на чл. 145, ал. 1 ЗСВ отпращане към предвидените в Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата дава основание да се поддържа, че законодателят не е вложил в оспорената разпоредба воля за създаване на уредба, която да разширява правомощията на прокуратурата – отвъд установеното от Конституцията. Наместо твърдяното противоречие с Основния закон е налице взаимодействие, доколкото нормата на чл. 127 от Конституцията задава параметрите, на които стъпва и се развива прокурорската дейност по реда на оспорената уредба, а от своя страна разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ съдържа инструментариума, който допринася и прави възможна ефективната реализация на конституционните правомощия на прокуратурата.

В дейността си по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в оспорените от вносителя части прокуратурата е обвързана от пределите, зададени от хипотезата на самата норма, с което оспорената уредба експлицитно се противопоставя на „тоталитарните практики на „всеобщ“ прокурорски надзор“. Открояваща се характеристика на последния е, че за да се прояви, не е нужно някакво специално основание освен общата надзорна функция на прокуратурата. Обратно, прокурорската дейност по реда на атакуваната уредба е предварително предпоставена и ограничена с отнапред фиксирани основания, свързани с потребност от изпълнение на предвидени в

Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата, и в този смисъл не съставлява „всеобщ“ надзор за законност.

Законодателят е оставил избора на инструмент в дискреция на прокурора. Според спецификите на конкретния случай той извършва преценка дали да възложи на компетентните органи извършване на проверка (неоспорен от вносителя инструмент), или да възложи извършване на ревизия. От гледна точка на изискванията на правовата държава закон, който дава дискреционно право на преценка на правоприлагащите органи, трябва да обозначава с достатъчна яснота и прецизност неговия обхват и начин на упражняване. Разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ спазва това изискване, тъй като при възможност за дискреционна преценка нейният обхват е установен недвусмислено. Те (границите, пределът) допират до предвидените на позитивноправно ниво правомощия на прокуратурата, чийто съдържателен обхват е предварително предпоставен от конституционния законодател и не може произволно да бъде релативизиран от прокурорите.

Съизмерването на прокурорската дейност по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 (в оспорената част) ЗСВ спрямо общата абстрактна мяра, която се определя от конституционните правомощия на прокуратурата, детайлизирани в законите, легитимира оспорената уредба за това, че свободата на преценка на прокуратурата няма да прерасне в произвол.

Възможността на прокуратурата да извършва дейностите по чл. 145, ал. 1, т. 1 – 6 ЗСВ не влияе пряко върху правомощията на административните контролни органи, предвидени в структурата на изпълнителната власт. Прокуратурата не разполага с правомощията на специализираните административни органи, няма процесуална възможност да упражнява компетентността им. Именно защото органите на прокуратурата не могат да се намесват в сферата на дейност и не разполагат със законоустановените функции на административните органи, но в изпълнение на задълженията си да следят за спазването на законността и да предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове, на прокурорите е предоставена процесуална възможност по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ – да възложат извършването на „проверки“ и „ревизии“ на компетентните контролни органи.

Настоящата редакция на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ разкрива особеност, при която по отношение на възможността прокурорът да възлага извършването на ревизии няма как да бъдат ограничени хипотезите, при които този инструмент да се използва единствено когато има данни за

престъпления, от тези, при които прокурорът разполага с данни за незаконосъобразни актове и действия. При тази законова редакция на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ обявяването за противоконституционна на частта относно думите „и ревизии“ би отнело на прокурора възможността да възлага извършването на ревизии, включително и при данни за извършено престъпление, и би поставило дейността на прокуратурата за разкриването на престъпления, включително и против данъчната и осигурителната система, за установяване на корупция, измами и нарушения, засягащи финансовите интереси не само на държавата, но и на Европейския съюз, в зависимост от инициативата на конкретен контролен орган, което би представлявало недопустима намеса в нейната работа. Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции прокурорите се подчиняват само на закона. В този смисъл поставянето на правосъдието/правозащитната функция на съдебната власт и в частност на прокуратурата като част от нея в зависимост от инициативата на контролни органи (публичноправни структури, които се формират с участието на изпълнителната власт) не би могло да попадне сред средствата, чрез които се уравновесяват действията на първичните носители на власт, доколкото по този начин би могло да се възпрепятства прокуратурата да изпълнява конституционно възложената ѝ функция „да следи за спазване на законността“ в нейното най-релефно и типично проявление, а именно чрез участието на прокурора в наказателния процес.

В искането на вносителя е изказано твърдение за противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“, без да е направен опит то да бъде обосновано, тъй като не е посочен нито един аргумент в негова подкрепа. Извадените от конкретен контекст примери от прокурорската практика, на които се позовава вносителят, освен че сами за себе си не могат да служат като основание за противоконституционност на законова разпоредба (Решение №13/2020 г. по к.д. №5/2020 г.), са относими към приложното поле на точка 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „проверки“, която не е оспорена по настоящото дело.

Използваната законодателна техника в хипотезата на ал. 1 на чл. 145 ЗСВ е приложима към всички нейни точки, поради което спрямо т. 6 са относими гореизложените принципни постановки във връзка с точка 3, според които дейността на прокурорите по реда на тази норма не може да надхвърля предела на конституционните правомощия на прокуратурата, детайлизирани в текущото законодателство. По сходен на обсъдената по-горе разпоредба на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ начин, с разпоредбата на чл. 145,

ал. 1, т. 6 ЗСВ на прокурора е предоставено едно правомощие – „ да прилага предвидените от закона мерки“, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. В този случай конкретните инструменти за упражняването на това правомощие не са изрично и изчерпателно изброени, тъй като включват предвидените в действащото законодателство мерки.

Основанията за упражняването на предоставената на прокурора възможност отново са изрично предвидени като алтернативни хипотези (идентична законодателна техника). И в двата случая с тази разпоредба в устройствения закон дейността, която може да извършва прокурорът, има насоченост към предотвратяване извършване на престъпление или друго закононарушение, видно от използвания израз „може да бъде извършено“.

За да се прецени конституционността на разпоредбата единствено в частта „и други закононарушения“, е необходимо да се изведе точният смисъл, който е вложен от законодателя в този израз. От решаващо значение тук е дали ще бъде възприето разбирането, че става дума за всяко правонарушение, включително и от частноправен характер, или че законодателят е визирал само административни нарушения, оставяйки извън тази хипотеза гражданските деликти, договорното неизпълнение и дисциплинарните нарушения. Анализът на действащото законодателство и езиковото и систематичното тълкуване на атакуваната разпоредба дават основание да се приеме втората теза.

На първо място, така формулирана, разпоредбата предполага, че данните, с които прокурорът разполага, трябва да са за нарушение, предвидено в закон. Наред с престъпленията, другият вид правонарушения в правната ни система, за които важи принципът за законоустановеност, са административните нарушения (чл. 2, ал. 1 ЗАНН). Според чл. 6 ЗАНН административни нарушения са деянията (действия или бездействия), които нарушават установения ред на държавно управление, извършени са виновно и са обявени за наказуеми с административно наказание, налагано по административен ред. Границата между тези два вида правонарушения се определя въз основа на степента на обществената им опасност или характеристиката на деянието от гледна точка на въздействието му върху обществените отношения, които се засягат с него.

На следващо място, неприемливостта на тезата, че с атакуваната разпоредба на прокурора се предоставя възможност да предотвратява всякакви правонарушения, в това число и такива в частното право, което прекомерно разширява намесата му в гражданските отношения, се

потвърждава и от диспозицията на атакуваната правна норма – „да прилага предвидените от закона мерки“. Опасенията за „хипотетично“ прокурорско вмешателство в частноправните отношения се опровергават от действителното отсъствие на предвидени в законодателството (най-вече в ГПК) мерки, които прокурорът може да предприема по отношение на възможни бъдещи правонарушения от частноправен характер. Възможностите за участие на прокурора в граждански дела са само в изрично предвидени случаи (чл. 127, т. 6 от Конституцията) и при тях прокурорът защитава обществения интерес/общия или публичния интерес (чл. 40, ал. 2 от ЗПП, чл. 537, ал. 3 ГПК) или частния интерес на такива лица, които поради различни причини не могат да се защитят сами (чл. 336, чл. 550, ал. 3, чл. 552, ал. 1, чл. 554, т. 3 ГПК). Невъзможно е да се обоснове извод, че само с разпоредбата в устройствения закон на прокурора се предоставя възможност за непропорционална намеса в граждански отношения, подчинени на диспозитивния метод на правно регулиране. Не следва да се подценява накрая и последователно следваната от законодателя насока за ограничаване на възможностите за намеса на прокурора в гражданските правоотношения.

В подкрепа на извода, че в чл. 145, ал. 1, т. 6, наред с престъпленията, законодателят е визирал само административните нарушения, е и отчитането на волята на законодателя да определи роля на прокурора в административните производства и чрез другите правомощия, които са относими към тях и са уредени в чл. 145 ал. 1, т. 3 ЗСВ. С оглед основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността, към момента на преценката дали да упражни визираното правомощие, следва да се приеме, че прокурорът вече разполага с налични данни, които сочат за непосредствена и реална опасност както за престъпление от общ характер, така и за извършване на административно нарушение. Безспорно е, че прокуратурата може да извършва разследване, както и че ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му упражняване – чл. 127, т. 1 и 2 от Конституцията. В обхвата на тази дейност, предвид основната ѝ функция да следи за спазване на законността, която не се изчерпва с разкриването и доказването пред съд/наказването (от съда) на престъпленията от общ характер, не може да бъде отречена възможността прокурорът, разполагайки с данни, че може да бъде извършено и друго деяние, което евентуално съставлява закононарушение, да предприеме предвидените от закона мерки за предотвратяването му по съответния правен ред. Оспорваната разпоредба не действа в правен вакуум, що се

отнася до наказателния процес, поради което е и пряко свързана с правомощията на прокурора, съгласно чл. 46, ал. 1, т. 4 НПК.

Разглеждана изолирано, разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ повдига въпроса какви биха могли да са мерките, които прокурорът предприема за предотвратяване на административно нарушение. Естеството на правомощието по т. 6 изключва осъществяването на контролна дейност – като проверки, ревизии, изискване на документи, тъй като контролната дейност за предстоящо извършване на закононарушение няма предмет и насока, защото причините и условията, които са създали реалната и непосредствена опасност от извършване на административно нарушение, могат да се преценяват само във връзка с вече извършено нарушение. Или правомощието по т. 6 на чл. 145 ЗСВ съставлява правно основание за активиране на друг възможен правен механизъм, чрез който да се търсят възможности за предотвратяване извършването на евентуално административно нарушение, за което сочат наличните данни, известни на прокурора, при съобразяване на вредните последици, които то би предизвикало. Една от мерките в разглежданото направление е тази по чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ – изпращане на материалите на компетентния орган за прилагане на принудителни административни мерки. Конституционният съд намира за необходимо да посочи, че практиката по прилагане на тази норма показва, че т. 6 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ (в оспорената част) се прилага от прокурорите най-често при изготвяне на предложения до органите на МВР във връзка с чл. 75, т. 3 от Закона за българските лични документи с цел недопускане отклонение от изтърпяване на наложено наказание лишаване от свобода поради неналожена принудителна административна мярка по този закон или при случаи, когато е констатирана опасност за живота и здравето на определено лице и на околните, с оглед вземане на мерки за евентуално оказване на спешна психиатрична помощ. В тези случаи предложенията на прокурора се мотивират, освен с т. 6, и с чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ, а наложените впоследствие от съответен орган принудителни административни мерки подлежат на съдебен контрол.

При изпълнение на своите правомощия, ръководейки се от основната функция на прокуратурата и способите за нейното осъществяване, предвидени в Конституцията, прокурорът може да стигне до извод, че данните, с които разполага за противозаконно деяние, не очертават състав на престъпление, а сочат на административно нарушение. Тази хипотеза е възможна, тъй като, както беше посочено по-горе, преценката за кой от двата вида правонарушение става дума, може да зависи единствено от извод относно степента на обществена опасност. При това положение

възможностите за прокурора са или да не предприема действия за предотвратяване на престъпление, нито каквито и да било други действия, или да изпрати материалите, които е събрал, на съответния орган, който е компетентен да предприеме съответни действия.

Предвид същността ѝ, превантивната дейност се явява иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Основния закон). На това основание тя е относима и към основните функции на всички структури в тази власт, като различията в съдържанието на функциите им предопределя и разликата в естеството на превантивната дейност. Отделно от изложеното, с изменението на Конституцията през 2015 г. конституционният законодател, отчитайки и стъпвайки на данните от тази превантивна дейност на прокуратурата, въведе още едно задължение за главния прокурор – по искане на Народното събрание да изготвя и „други доклади... за противодействието на престъпността и реализиране на наказателната политика“ (чл. 84, т. 16 *in fine*; вж. и Тълкувателно решение №6/2017 г. по к.д. №15/2016 г.). Поради това е неприемливо да се поддържа, че предприемането на действия за предотвратяване на престъпления/закононарушения е неприсъща и забранена за навлизане зона за прокуратурата, като се отчита и своеобразната връзка престъпление – административно нарушение, размитата нерядко граница между тях и преминаването на разграничителната линия помежду им въз основа на количествени критерии, повторност или системност на деянието или други особености, свързани с извършителя им, предмет на законова регламентация в законодателството.

В съответствие с посоченото, отчитайки специфичната законодателна техника, използвана в устройствения закон за съдебната власт и в частност в чл. 145, ал. 1 ЗСВ, Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава. Не е в компетентността на Съда да перифразира, редактира или прецизира разпоредбите на законите. Чрез правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията е невъзможно да бъде постигнато онова, което е в изключителната компетентност на законодателната власт. Контролът за конституционност не може, и още повече – не трябва да бъде използван за заобикаляне на предвидената в Конституцията демократична законодателна процедура.

В заключение Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че при преценка за конституционност (а и при тълкуване) не може

да излиза извън възприетата от конституционния законодател концепция за съдебната власт и основните принципи за изграждане на нейните институции, включително и на прокуратурата, и да постулира нещо различно от неговата воля.

Изложеното позволява да се обобщи, че разпоредбата на чл. 145, ал. 1 ЗСВ (в оспорваните ѝ части) съответства на конституционно възложената основна функция на прокуратурата – да следи за спазването на законността, и конкретният, установен с разпоредбата от ЗСВ инструментариум за постигане на тази основна функция, от една страна, е в синхрон и не противоречи до степен на отрицание със способите, които са ясно формулирани в чл. 127 от Конституцията и са лимитирани, и от друга страна, е в границите на други конституционни разпоредби, установяващи правомощия на орган/респ. задължения за главния прокурор.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.).

Становище на съдия Янаки Стоилов и съдия Соня Янкулова

Начинът, по който е обоснован диспозитивът на решението, налага да заявим несъгласие с неговите основни мотиви. Според нас те не спомагат за по-нататъшно изясняване на въпроса как прокуратурата следи за спазване на законността с оглед на точното прилагане на чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията – въпрос, който продължава да предизвиква проблеми в практиката.

Произнасянето на Конституционния съд по искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“ от Закона за съдебната власт поради твърдяно противоречие с чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България дава възможност да се конкретизира, развие и

задълбочи досегашната практика на Съда по въпроса за „надзора за законност“, осъществяван от прокуратурата. Вярно е, че Конституционният съд преценява съответствието на закона с Конституцията, а не оценява как той се прилага, но в изпълнение на това свое правомощие той не бива да се абстрахира изцяло от резултата на съвкупното действие на нормативната уредба, особено във връзка с институционалното наследство, относимо към предмета на настоящото дело.

Член 26 от Глава втора „Общ надзор“ от Закона за прокуратурата, заварен от приетата през 1991 г. Конституция на Република България, посочва методите (способите) за установяване на правонарушения, чрез които прокуратурата осъществява възложения ѝ общ надзор. Приетият през 1994 г. първи Закон за съдебната власт в чл. 119, ал. 1 изброява правомощията, с които прокурорът изпълнява възложените му от закона функции, а тези правомощия са по същество идентични с правомощията, установени в отменения Закон за прокуратурата, чрез които тя осъществява общия надзор за законност. Същите правомощия са почти буквално пренесени в чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), приет през 2007 г. и допълнен през 2016 г. Незначителната промяна на законовата уредба в годините след 1991 г. заедно с исторически насложените професионални стереотипи обясняват защо редица действия на прокуратурата напомнят практиката на общия надзор за законност, въпреки че Конституцията на Република България не предвижда такъв.

Действащата разпоредба на чл. 145, ал. 1 ЗСВ съдържа правомощията, с които прокуратурата разполага, без обаче законодателят да разграничава тяхното използване според вида на установените в чл. 127 на Конституцията способности за осъществяване на функцията на прокуратурата – да следи за спазване на законността. В това отношение уредбата на надзорната дейност в действалия до 1994 г. Закон за прокуратурата поне не прави такова смесване, а ясно разграничава правомощията на прокуратурата за изпълнение на функцията ѝ по общ надзор от тези, необходими за изпълнение на другите ѝ функции. Проблемът при действащата законова уредба не е, че прокурорите могат да възлагат извършване на проверки и ревизии, а в това, че уредбата не е диференцирана с оглед на характера на различните производства, които тези способности обслужват. Този законодателен подход превръща разпоредбата на чл. 145 ЗСВ от разпоредба, която би следвало да уреди предпроцесуалните правомощия на прокурора, за да може той ефективно да осъществява обвинението – основното проявление на конституционната функция на прокуратурата, в разпоредба,

която по преценка на прокурора се използва и за правомощия, които по своята същност са сходни с тези, чрез които е осъществяван общият надзор.

Конституционният съд няма правомощие да променя и пряко да прецизира съдържанието на законовите предписания. Той вече е отклонил искане за нормативно тълкуване на Конституцията във връзка с оспорените разпоредби на Закона за съдебната власт по настоящото дело, но подобен, макар и ограничен ефект, би могъл да се постигне по пътя на казуално тълкуване при произнасянето по същество по искането за обявяване на частична противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 ЗСВ.

В наказателното производство прокурорът трябва и може да разполага с целия набор от правомощия и средства (чл. 127, т. 1 – 3 от Конституцията) за установяване и доказване на всяко престъпление. При оспорване на административен акт обаче неговата задача е да аргументира твърдяно несъответствие между този акт и закона, което се постига с правен анализ, какъвто би направило всяко заинтересовано от отмяната на акта лице. Ако по отношение на преценката за образуване на наказателно производство прокурорът може да си служи с всички законово предвидени средства, за да установи обстоятелствата относно обективната и субективната страна на евентуално престъпление, то по отношение на оспорването на законосъобразността на актове, той е ограничен в избора на средства (способи), защото задачата му е да обоснове несъответствие на един правен акт (нормативен, общ или индивидуален) със закона. Това е условие за равнопоставеност на страните пред съда, когато прокурорът протестира един административен акт, считан от него за незаконосъобразен. Ако не се прави това разграничение в правомощията се създават предпоставки за възпроизвеждане на практика на общия надзор – всеобхватен, макар и извънведомствен, контрол върху изпълнително-разпоредителната дейност на държавните органи от страна на прокуратурата. В тези случаи прокурорът, въпреки че не разполага с решаваща власт, е в състояние да въздейства върху администрацията и дори да затормозява нейната дейност. Затова е необходимо Конституционният съд да разясни как предвидените в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ правомощия се отнасят към различните конституционно определени способности за изпълнение на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността. По-специално прокурорът, за да оспори един административен акт, няма нужда да възлага извършване на ревизия, защото чрез нея той няма как да установи неговата незаконосъобразност.

В буквалния смисъл „надзорът за законност“ извън случаите по чл. 127, т. 1 и 4 (в наказателноправната сфера) включва само надзора за законност, който главният прокурор осъществява върху дейността на останалите прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), т.е. надзорът не е всеобхватен, а действа само в системата на прокуратурата. Всеки друг случай, в който прокурори следят за спазване на законността, предполага изрично овластяване. Това е направено чрез обща клауза в чл. 127, т. 5 от Конституцията по отношение на оспорването на незаконосъобразните актове, т.е. еднозначно е определен способа, чрез който прокурорът може да осъществи функцията да следи за спазване на законността. Друг е подходът на конституционния законодател в чл. 127, т. 6 – в тези случаи прокурорът, за да може да осъществи функцията да следи за спазване на законността, се нуждае от специално овластяване от законова норма, въз основа на която участва в определени граждански и административни дела.

Буквалният прочит на чл. 127, т. 5 от Конституцията сочи, че прокуратурата следи за спазване на законността като „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“. Възможно е формата на акта да е устно разпореждане или да е чрез подразбиращи се действия. Може също да е налице мълчалив отказ, ако законът му придава значението на правен акт. Отделен въпрос е как се доказва наличието на юридически акт. Последният е нещо различно от фактическото поведение, върху чиято преценка извън наказателния процес прокурорът няма обща юрисдикция. С такава разполага съдът съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията и тя включва прекия и инцидентния контрол върху административни актове, както и контрола за действията на административните органи. За всички останали случаи, освен оспорването на административни актове – т. 5 на чл. 127 от Конституцията, прокуратурата трябва да бъде специално оправомощена.

Оспорените пред Конституционния съд „действия“ и „ревизии“, предвидени в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, взети сами по себе си, не противоречат на Конституцията, но могат да се прилагат само при съобразено (конформно) с Конституцията тълкуване, което ограничава тяхната приложимост до конституционно установеното в чл. 127, т. 1 – 4 от Конституцията. Такова тълкуване би способствало прокуратурата действително да следи за спазване на законността в съответствие с Конституцията. Вместо това мотивите на настоящото решение използват съдържанието на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ по начин, който не само легализира прокурорски практики по неговото прилагане, но и създава потенциален натиск върху Конституцията.

Трудността на настоящото конституционно дело идва от това, че частично оспорената законова разпоредба от устройствения закон за съдебната власт съдържа правомощия на прокуратурата, които не са специфицирани с оглед на различните производства, в които тя участва. Без пълния спектър от тези правомощия тя не би могла пълноценно да изпълнява своята роля по отношение на обвинението. Поради това проблемите в законната уредба на функцията на прокуратурата относно спазване на законността не могат да се решат с „изваждане“ на отделни думи или фрази от закона, а с ясно разграничаване на правомощията на прокуратурата съобразно нейната конституционно установена функция и способности за нейното осъществяване. По тази причина ние споделяме диспозитива на решението, но не и неговите мотиви. Според нас те не допринасят за правилно разбиране и насочване на дейността на прокуратурата в духа на Конституцията.

Решение № 4 от 6 юни 2023 г. по [конституционно дело №3/2021 г.](#)⁴

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията като разпоредби във връзка с отговор на въпроса: „Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 06.06.2023 г. конституционно дело №3/2021 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

⁴ обн., ДВ, бр. 51/2023 г.

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията като разпоредби във връзка с отговор на въпроса: „Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“.

Вносителят поддържа, че приетият на второ гласуване закон не може да бъде изменен, допълнен или отменен, преди да бъде обнародван или върнат за ново обсъждане от президента. Посочва, че за да придобие законът юридическа сила като предпоставка за възникване на неговото юридическо действие, той трябва да бъде приет от Народното събрание и обнародван в Държавен вестник. Поради това според президента необнародваният закон не би могъл да бъде изменен, допълван или отменен, тъй като той все още не притежава юридическа сила и не е част от правната система. В становището се поддържа, че възможността в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията да бъде извършена промяна в такъв нормативен акт съществува единствено при невъзможност на Народното събрание да преодолее наложено вето. Според вносителя, извън тази хипотеза, изменение или отмяна, извършена с друг закон, нарушава принципа на правовата държава.

С определение от 09.03.2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента с оглед на поставеното тълкувателно питане. Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Института за модерна политика, Центъра за изследване на демокрацията и Асоциация „Прозрачност без граници“.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Атанас Славов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов и доц. д-р Наталия Киселова.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища са представили: Министерският съвет, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Институтът за модерна политика.

Министерският съвет поддържа, че искането е недопустимо, но изразява съображения по поставения в него тълкувателен въпрос. В становището се приема, че Народното събрание може да изменя, допълва и отменя както приетия и необнародван закон, така и върнатия от президента за ново обсъждане. Според Министерския съвет единствено спазването на реда за упражняване на законодателните правомощия на парламента е от значение за гласуването на промени в нормативния акт, а обнародването е единствено начинът за неговото оповестяване преди прилагането му като действащо право. Като посочва, че според практиката на Конституционния съд върнатият за ново обсъждане закон не става законопроект, защото с приемането му от парламента той придобива качеството на закон, и като приема, че чл. 84, т. 1 от Конституцията се прилага и за необнародваните нормативни актове, Министерският съвет прави извод, че възможността за изменение на закон преди обнародването му се съдържа в чл. 101, ал. 1 от Конституцията, като с новото обсъждане се ангажират повторно законодателните правомощия на Народното събрание.

В представените писмени становища на Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България и Института за модерна политика се застъпва позицията, че е недопустимо Народното събрание да извършва промени в закон, който е изпратен на президента, за да бъде обнародван, или когато е върнат от него за ново обсъждане.

В становището на Върховния административен съд се поддържа, че изменян, допълван или отменян може да бъде единствено нормативният акт, който е приет и притежава юридическа сила. Посочва се, че законът е приет, когато са реализирани парламентарната и президентската фаза на законодателния процес, като неговото обнародване е условие за превръщането му в част от действащото право и е предпоставка за влизането му в сила. Според Върховния административен съд, когато законът е гласуван от Народното събрание, но не е публикуван в Държавен вестник, той все още не съществува като нормативен акт с юридическа сила, поради което не може да бъде изменян на основание чл. 84, т. 1 от Конституцията. Върховният административен съд посочва също, че при наложено вето евентуални промени в закона се извършват поради възобновяване на парламентарната фаза по неговото приемане в резултат на връщането му на

основание чл. 101, ал. 1 от Основния закон. Затова в становището се прави извод, че е недопустимо изменение, допълнение или отмяна извън тази процедура на основание чл. 84, т. 1 от Конституцията, тъй като закон, който е върнат, няма качеството на приет нормативен акт.

Висшият адвокатски съвет поддържа, че парламентът не може да внася промени в приетия от него акт преди публикуването му в Държавен вестник, тъй като той все още няма качеството на закон, годен да произведе правно действие. Като посочва, че обнародването е част от законодателния процес и има конститутивен характер по отношение на закона, Висшият адвокатски съвет прави извод, че до момента на своето публикуване законът не представлява краен акт на законодателната процедура, поради което не подлежи на отмяна, допълнение или изменение.

Според Съюза на юристите в България приетият от парламента закон е нормативен акт „под условие“, който се нуждае от последващо утвърждаване от президента и от обнародване, чрез което да бъде доведен до знанието на своите адресати, за да влезе в сила. В становището се прави извод, че тъй като с приключването на законодателния процес законопроектът се превръща в закон, а след влизането му в сила той започва да действа, именно от този момент в него могат да бъдат извършвани промени, поради което е недопустимо да бъде изменян, допълван или отменян, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане.

В становището на Института за модерна политика също се поддържа, че е недопустимо да се изменя, допълва или отменя приет от Народното събрание закон, който не е обнародван или е върнат за ново обсъждане от президента. Институтът за модерна политика обаче застъпва позицията, че тъй като предметният обхват на вето е ограничен до конкретен закон или разпоредби и ефектът му се изчерпва с връщането за ново обсъждане, Конституцията позволява, независимо от процедурата по неговото разглеждане, да се развиват законодателни инициативи в същата материя. Поради това според Института за модерна политика, когато за ново обсъждане е върнат закон за изменение, паралелно с него могат да се извършват промени в действащия закон чрез друг законопроект, като по този начин се изменя действащият нормативен акт, а не този, върху който е наложено вето, без да се засяга правомощието на президента по чл. 88, ал. 3 от Конституцията.

Конституционният съд, като взе предвид доводите и съображенията, развити в искането и в становищата, представени по делото, за да се произнесе, съобрази следното:

Разпоредбите на Конституцията, чието тълкуване се иска, се отнасят до правомощието на Народното събрание да приема, изменя, допълва и отменя законите (чл. 84, т. 1 от Конституцията), до задължението за тяхното обнародване в Държавен вестник не по-късно от 15 дни след приемането им (чл. 88, ал. 3 от Конституцията), както и до правомощието на президента на Република България в същия срок мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано (чл. 101, ал. 1 от Конституцията). Във връзка с посочените разпоредби е формулиран следният тълкувателен въпрос: „Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“.

Народното събрание е единствен титуляр на законодателната власт в Република България, на който Конституцията възлага да приема закони. Законодателните правомощия на парламента не могат да бъдат делегирани на други държавни органи. Съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията Народното събрание осъществява законодателната власт, а чл. 84, т. 1 от Основния закон посочва, че Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите. Характеристиките на законодателната власт са разглеждани в редица решения на Конституционния съд, в които са анализирани нейните проявления, както и конституционно установените граници, в които тя трябва да се осъществява. Съдът изтъква, че наред с правораздаването и изпълнителната дейност, законодателната дейност на Народното събрание е основна функция на държавата и в резултат на нейното осъществяване се създават законите като нормативни актове, които съдържат общозадължителни правила за поведение с предмет „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ (Решение №7/2010 г. по к.д. №5/2010 г., Решение №11/2010 г. по к.д. №13/2010 г., Решение №6/2014 г. по к.д. №7/2014 г.).

Постоянна е практиката на Конституционния съд, че принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) обвързва всички органи на държавата, включително и Народното събрание в неговата дейност да остане в конституционно зададените рамки на възложената му държавна власт и в частност при упражняване на законодателната власт. Този принцип се проявява като изискване към действащите закони – както по отношение на тяхното съдържание, така и като императив за спазване на конституционно установения ред за тяхното приемане, изменение, допълнение и отмяна. Различните аспекти на обвързаност на законодателя от принципа на правовата държава са очертани в практиката на Съда, който

подчертава, че „всяко законодателно разрешение както от гледна точка на процедурата по неговото приемане, така и на неговото съдържание не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията“ (чл. 5, ал. 1 от Конституцията; Решение №10/2009 г. по к.д. №12/2009 г.).

Същността и предназначението на законодателната дейност предопределят специалния ред, по който тя се осъществява. За да бъде даден закон част от националния правен ред, той следва да бъде приет с две гласувания, предхождани от обсъждания както от постоянните комисии, така и от пленарния състав на Народното събрание, при наличието на конституционно изискуем кворум и мнозинство, да бъде обнародван в Държавен вестник (чл. 88, ал. 3 от Конституцията) и да влезе в сила в съответствие с разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Основния закон. Системата от действия, извършени от овластен кръг субекти по конституционно установен ред, в резултат на които законите се приемат и стават действащо право, се обхваща от понятието „законодателен процес“. Той преминава през различни фази, включващи логически обвързани в своята последователност действия, като всяка фаза е относително обособена и има определена роля в цялостния законотворчески процес, за да бъде обективизирана волята на държавата във формата на закон. Принципните изисквания към законодателния процес се съдържат в Конституцията, а цялостният механизъм на неговата реализация е конкретизиран и подробно уреден в Глава осма от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (Правилникът; обн. ДВ, бр. 35 от 02.05.2017 г., отм. бр. 65 от 06.08.2021 г.), озаглавена „Внасяне, обсъждане и приемане на законопроекта и други актове на Народното събрание“. Правила относно изработването, строежа, формулирането на разпоредбите, отмяната, изменението и обнародването на нормативните актове се съдържат в Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указ №883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (Указ №883).

Възприетата от конституционния законодател конструкция на законодателен процес е съобразена с изискванията на принципите на народен суверенитет и на разделение на властите, като не допуска прекомерно навлизане от страна на изпълнителната власт и президента в полето на законодателната дейност на парламента, засягащо нейната същност на ядро на държавната власт, и едновременно брани върховенството на правото, като се ръководи от разбирането да бъдат гарантирани правата на гражданите чрез осигуряване на правната сигурност и легитимните правни очаквания.

Законодателният процес, протичащ в Народното събрание, включва законодателната инициатива, обсъждането и гласуването на законопроекта.

Законодателната инициатива обхваща действията, чрез които субектите на правото по чл. 87, ал. 1 от Конституцията – всеки народен представител и Министерският съвет – правят предложения до Народното събрание за приемане на закон, за допълнение, изменение или отмяна на съществуващ закон, което обвързва парламента да упражни законодателните правомощия, възложени му с разпоредбата на чл. 84, т. 1 от Конституцията. Носителят на правото на законодателна инициатива е независим в упражняването на правото както за внасяне на даден законопроект, така и за неговото оттегляне. Тази автономия има определени граници – вносителят на законопроекта може да го оттегли до започване на първото гласуване от пленарния състав на парламента, а след това оттеглянето става само с решение на Народното събрание.

Законодателният процес е обвързан с императивното правило (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), че обсъждането и гласуването на всеки проект на закон се извършва от Народното събрание с две гласувания. В своята практика Конституционният съд подчертава, че „процедурата по законотворчеството е изключителна поради естеството и значимостта на материята, предмет на регулиране със закон. Това обуславя специалния, по-утежнен ред за осъществяване на законодателния процес в сравнение с дейността по приемане на останалите актове на Народното събрание. Този ред е предвиден, за да обезпечи задълбоченост при обсъждане и приемане на законите, като се избегне прибързаността и импровизацията в законодателния процес“ (Решение №3/2007 г. по к.д. №2/2007 г.). Съдът многократно се е произнасял относно изискването за задължителните две гласувания на всеки законопроект в смисъл, че „двете „четения“ са две решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента“ (Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г., Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г. и др.).

Установената в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание процедура, по която се приемат, изменят, допълват или отменят законите, предвижда, че при първото гласуване законопроектът се обсъжда „по принцип и в цялост“, като народните представители се произнасят относно необходимостта от законодателна уредба на определен кръг обществени отношения и философията на предлаганото законодателно разрешение. След като на първо гласуване законопроектът е обсъден и приет в неговата цялост, народните представители могат да предлагат

изменения и допълнения в него, което тяхно право е проявление на същността на парламентаризма. В своята практика Конституционният съд поддържа, че „тази фаза не е спомената изрично в Конституцията, но без възможността законопроекта да бъде изменен и допълван второто четене в парламентарната зала би загубило своя смисъл“ (Решение №6/2007 г. по к.д. №3/2007 г., Решение №10/2012 г. по к.д. №15/2011 г.).

Няма спор в правната теория и практика, че след като законопроекта е приет – подкрепен от народните представители при определени от Конституцията кворум и мнозинство, с две гласувания по предвидения в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание ред, – той се превръща в закон, в който е обективизирана волята на Народното събрание като единствения законодателен орган на държавата. Приетият от парламента закон се подписва от председателя на Народното събрание, с което официално се удостоверяват автентичността на неговото съдържание и приемането му по надлежния ред (чл. 77, ал. 1, т. 4 от Конституцията и чл. 34, т. 3 ЗНА).

С това фазите на законодателния процес, протичащи в Народното събрание, са завършени. За да бъде обаче приложим, законът трябва да е оповестен – неговото съдържание да стане известно на правните субекти и поради това се поставя в действие обнародването, което е правомощие на президента по чл. 101, ал. 1 от Конституцията.

Приетият от Народното събрание закон се изпраща на президента, на когото с разпоредбата на чл. 98, т. 4 от Основния закон е предоставено правомощието да го обнародва. Според Конституцията обнародването на закона е задължително условие, за да стане той част от действащото право. Конституционният законодател установява в самостоятелна разпоредба – чл. 5, ал. 5 от Конституцията, обнародването в Държавен вестник като предпоставка за влизане в сила и поставяне в действие на нормативните актове. Като отчита значимостта на законодателната дейност, както и на цялата дейност на Народното събрание като център на държавната власт, конституционният законодател изрично в чл. 88, ал. 3 предписва, че приетите от Народното събрание актове се обнародват в Държавен вестник не по-късно от 15 дни след приемането им. Конституционните разпоредби изискват както фактът на приемането, така и съдържанието на нормативните актове да бъдат надлежно оповестени.

Така очертаната конституционна уредба се основава на разбирането, че обнародването не се свежда до формална процедура в рамките на законодателния процес. То оповестява закона и прави ясен момента на

влизането му в сила. Обнародването осигурява прозрачност и допринася за отчетността на политическите институции, за върховенството на правото и за гарантиране на правата на гражданите. В контекста на принципа на разделение на властите, който установява механизъм за възпиране и контрол, обнародването има съществена роля в поддържането на баланса в разпределението на властта като възлага обнародването на закона на властова структура извън законодателната власт – държавния глава.

Въпреки че приетият от Народното събрание закон е вече „приет акт“ по смисъла на чл. 88, ал. 3 от Конституцията, без да бъде обнародван, той не може да влезе в сила, да произведе правно действие и да обвърже своите адресати със задължението да му се подчиняват. Обнародването на нормативните актове в Държавен вестник е изискване към законодателния процес, с което Народното събрание следва да се съобразява при упражняване на посоченото в чл. 84, т. 1 от Конституцията правомощие за приемане, изменение, допълнение и отмяна на законите. Осъществявана в рамките на Конституцията законодателна власт легитимира приеманите от нея закони и утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава не се свежда до изискването законът да бъде спазван, но и че приетите от Народното събрание закони трябва да отговарят на началата на демократичното управление (Решение №10/2009 г. по к.д. №12/2009 г.).

Упражняването на правомощието да се изменя, допълва и отменя вече приет закон по смисъла на чл. 84, т. 1 от Конституцията се основава на разбирането на конституционния законодател за „закон“ като нормативен акт, който е резултат от законодателния процес и чието съдържание е оповестено на правните субекти чрез обнародване в Държавен вестник. Тази позиция намира израз и в съдържанието се в Закона за нормативните актове и Указ №883 разпоредби, които регламентират отмяната, изменението и допълнението на нормативните актове. Съгласно чл. 11, ал. 3 ЗНА нормативните актове се отменят, изменят или допълват с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт. Това означава, че изменящият, допълващият или отменящият закон не може да се отнася до закон, чието съдържание не е станало известно чрез неговото обнародване в Държавен вестник. Затова и разпоредбата на чл. 49 от Указ №883 изисква в наименованието на изменящия акт да се посочват пълното наименование на изменяния акт и неговият номер, ако има такъв, като към него се добавят броят и годината на Държавния вестник, в който е обнародван, както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани измененията и допълненията му.

Народното събрание е единствен титуляр на законодателната власт, но то няма абсолютна власт върху законодателния процес. Представителното учреждение, на което е възложена законодателната власт, приема законите по предложение и на изпълнителната власт, а действията по привеждане на приетия закон в състояние, което го прави годен за изпълнение – на държавния глава. С упражняване на правомощието на президента да обнародва законите завършва поредицата от необходими действия, в резултат на които законът придобива силата на юридически акт, задължителен за изпълнение от гражданите, юридическите лица и държавните органи.

Конституцията не предоставя на президента право на законодателна инициатива, освен за изменение и допълнение на Конституцията, както и не предвижда възможност за пряко участие при разглеждане и гласуване на законопроектите. В тези фази на законотворчество той може да въздейства само чрез правото си да отправя обръщения и да прави изявления. Президентът има правомощия единствено по отношение на вече приет и изпратен му от Народното събрание закон – да го обнародва така, както е приет, или да го върне на парламента за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано (чл. 101, ал. 1 от Конституцията). Тази възможност, предоставена от конституционния законодател на държавния глава, по същество представлява потвърждение на закона, като и в случай на оспорване на закона, волята на парламента е тази, която има решаващо значение.

В срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията президентът извършва преценка на приетия от Народното събрание закон, като при липса на възражения издава указ за неговото обнародване и така законът може да влезе в сила. Когато президентът има възражения по приетия закон или отделни негови разпоредби, той го връща мотивирано на парламента за ново обсъждане. Неговите възражения се формулират в указ, който Конституцията изисква да бъде мотивиран, като по своята същност мотивите са конкретните съображения, които обосновават позицията на президента защо връща даден закон на парламента.

Институтът на президентското вето и процедурата на упражняването му, включително и възможността за неговото преодоляване от Народното събрание, са предвидени и уредени в Конституцията (чл. 101) и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Върнатият за ново обсъждане закон се подлага на повторно гласуване еднократно със съдържанието, с което е бил приет от парламента, без

възможност да се извършват промени в оспорените текстове. По този начин базисната ценност – народното представителство да бъде в центъра на държавната власт като учреждение с най-висока степен на демократична легитимност – е зачетена. Ако обаче самото парламентарно представителство е разколебано в позицията си, обективизирана във върнатия от президента приет закон, и не може да се преодолее ветото на президента, тогава то трябва да разполага с инструментариум да внесе онези промени в законодателната уредба, които намира за необходими, включително и да се откаже от законодателната уредба на материята – предмет на върнатия закон.

За преодоляване на президентското veto Конституцията предвижда абсолютно мнозинство – повече от половината народни представители (чл. 101, ал. 2), като повторно гласуваният закон се изпраща на президента, който е длъжен да го обнародва в 7-дневен срок от получаването му (чл. 101, ал. 3). В този случай изискването на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е неприложимо, защото посочената разпоредба и тази на чл. 101 от Конституцията съдържат две различни хипотези. В разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията се третира въпроса за обсъждането и приемането на законите, което се извършва от Народното събрание с две гласувания, а чл. 101 от Основния закон урежда процедурата по повторното приемане на закона при наложено от президента отлагателно veto (Решение №9/2005 г. по к.д. №6/2005 г.).

В случай че при гласуването след новото обсъждане не се събере конституционно изискуемото мнозинство, ветото не е преодоляно. В тази хипотеза Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание разграничава реда за разглеждане на върнатия закон от Народното събрание в зависимост от това дали президентът го оспорва изцяло, или изразява своето несъгласие с отделни негови текстове.

Когато законът е оспорен по принцип, се прилагат правилата на Правилника за обсъждане и разглеждане на внесен законопроект, т.е. върнатият, оспорен по принцип закон придобива статус на законопроект, който, придружен с възраженията на президента, може да бъде променян в хода на обсъждането и гласуването му от Народното събрание. В този случай разглеждането на законопроекта започва от действията по поставянето му на първо гласуване.

Когато не е преодоляно ветото, предмет на което са отделни законови разпоредби, според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се прилага процедурата за обсъждане и приемане на

законопроектите на второ гласуване, като се разглеждат и гласуват единствено оспорените и свързаните с тях текстове.

Конституционно установената възможност президентът да възрази срещу приет от Народното събрание закон, като го върне за ново обсъждане, е форма на въздействие от страна на държавния глава върху резултата от законодателния процес. Когато упражнява правото си да наложи вето, държавният глава предизвиква определени последици за парламента, изразяващи се в задължение за обсъждане и повторно гласуване на закона. Целта на връщането е да се предотврати създаването на правна уредба, която президентът смята за несъответна на Конституцията, на международното право, на правото на Европейския съюз и на действащото законодателство, или за нецелесъобразна. От парламента се изисква отново да обсъди върнатия закон – изцяло или в негова част, без да се допуска блокиране на законодателната дейност. Ветото отлага влизането на закона в сила, докато Народното събрание не го приеме повторно или промени по предвидения за това ред.

Конституционният съд подчертава, че влизането на закона в сила не е условие той да бъде изменян, допълван или отменян. Необходимо условие за това е приетият закон да е обнародван в Държавен вестник.

Когато държавният глава наложи вето на закона в цялост или в отделни негови части, което вето не е преодоляно с посоченото в чл. 101, ал. 2 от Конституцията мнозинство, върнатият закон придобива статус на законопроект. Той може да бъде изменян, допълван или отменян, но само в рамките на процедурите, предвидени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Народното събрание не може да разглежда нова законодателна инициатива относно въпросите, предмет на оспорените от президента и свързаните с тях разпоредби на закона, докато не приключи процедурата по наложеното вето. Не е допустимо да се смесват тези две отделни процедури (приемане на закона и разглеждане на вето на президента) и така да се заобикаля предписаният от Конституцията и от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание ред за приемане на законите, включително и за промени в закон, върнат от президента за ново обсъждане.

Изложеното води до извода, че на поставения от президента въпрос следва да бъде отговорено в смисъл, че не е допустимо да се изменя, допълва или отменя приет от Народното събрание закон, преди да е обнародван, включително и когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от

Конституцията на Република България. Този извод се налага предвид обстоятелството, че върнатият от президента за ново обсъждане закон не е бил обнародван, което би било предпоставка за изменение, допълнение или отмяна на закона, респ. на отделни негови разпоредби.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Не е допустимо приет от Народното събрание закон да бъде изменян, допълван или отменян, преди да е обнародван в Държавен вестник.

Решение №5 от 22 юни 2023 г. по [конституционно дело №5/2023 г.](#)⁵

Делото е образувано по искане на 71 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Паулина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 22.06.2023 г. конституционно дело №5/2023 г., докладвано от съдия Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 01.02.2023 г. по искане на 71 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.).

В мотивите на искането са наведени съображения, според които решението за освобождаване на председателя на Сметната палата е взето произволно, извънредно и немотивирано, в нарушение на императивни

⁵ обн., ДВ, бр. 58/2023 г.

законови норми. Конкретно вносителят твърди, че в процеса на приемане на атакуваното решение не са спазени изрично предвидените в закона основания и процедура за освобождаване на председателя на Сметната палата. Поддържа се още, че взетото решение променя състава на Сметната палата и по този начин поставя в риск приемането на валидни актове от този орган, тъй като не е избран нов заместник-председател на мястото на определения временно за председател.

Според вносителя тези обстоятелства обосновават нарушение на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и по-специално на такива негови компоненти, каквито са правната сигурност, законността и предвидимостта. Твърди се, че по този начин се накърнява и статусът на Сметната палата като независим конституционен орган (чл. 91, ал. 1 от Конституцията).

В искането вносителят аргументира и нарушение на ал. 3 на чл. 4 от Конституцията, в която е прогласено задължението на България да участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Според него с приетото решение за освобождаване на председателя на Сметната палата българската държава се отклонява от своите задължения, произтичащи от правно обвързващите я актове на Европейския съюз. Посочени са разпоредби от Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, както и практика на Съда на Европейския съюз, от които вносителят извежда задължение за българската държава да се придържа към гаранциите за независимост на националния одиторски орган.

С определение от 07.03.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересувани институции и страни, както и от поканени специалисти от науката и практиката: президента на Република България, Сметната палата, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Дарина Зиновиева, доц. д-р Константин Пехливанов и Цветан Лилев Цветков.

От представилите становища и правни мнения по делото единствено Сметната палата намира искането за неоснователно.

В становищата на президента на Република България и Цветан Лилев Цветков, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Дарина Зиновиева и доц. д-р Константин Пехливанов със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането, което се намира за основателно.

В становището на президента на Република България се поддържа, че оспореното решение на Народното събрание е взето в нарушение на чл. 67, ал. 2, на чл. 84, т. 8 от Конституцията и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1, изр. второ от Конституцията), защото в него изобщо не е посочено правно основание за освобождаване на председателя на Сметната палата. Посочва се също, че като приемат решение за смяна на председателя на Сметната палата извън установения в Закона за Сметната палата ред и без да спазват процедурата по чл. 90 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, народните представители са действали в нарушение на чл. 91 от Конституцията.

В писменото си правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков излага подробно съображения за противоречие на оспорения акт с принципа на правовата държава и със статуса на Сметната палата като постоянен независим орган.

Според проф. д-р Дарина Зиновиева решението на Народното събрание противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е взето при спазване на процесуалните норми за освобождаване на председателя и за назначаване на заместник-председател като временен председател.

Доц. д-р Константин Пехливанов застъпва виждането, че атакуваното решение противоречи на принципа на правовата държава и засяга съществено независимия статус на Сметната палата като конституционно уреден орган.

В становището на Цветан Лилев Цветков се застъпва позицията, че оспореното решение на Народното събрание е в противоречие с изискванията за правна сигурност и предвидимост, залегнали в конституционните основи на правовата държава, очертани с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията. Поддържа се също, че е засегнат независимият статус на Сметната палата като конституционно уреден орган.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

В Решение №5/2011 г. по к.д. №1/2011 г. Конституционният съд приема, че „Сметната палата е конституционно установен държавен орган, тъй като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени с посочената конституционна разпоредба, според която тя се избира от Народното събрание. Със същия текст по най-общ начин е определена функцията ѝ, която се изразява в контрол върху изпълнението на бюджета.

Тази нейна функция да бъде одитор на публичните финанси предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ като държавен орган да бъде предвидено на конституционно равнище. От друга страна, значимостта ѝ не е от порядъка на тази на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт като Народно събрание, Министерски съвет, президент на републиката, Конституционен съд, Висш съдебен съвет. Това намира израз в пестеливото дефиниране на този орган в чл. 91, ал. 1 от Конституцията...“.

Пестеливата уредба на Сметната палата на конституционно ниво предполага уредбата на този орган да се осъществи на ниво закон. По тази причина в Закона за Сметната палата (ЗСМП; обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г., посл. изм. ДВ, бр. 7 от 2018 г.) са уредени първично съставът на органа, мандатът на председателя и членовете му, както и техните правомощия. Законовата уредба на организацията, реда на дейност и правомощията на Сметната палата имат опора в чл. 91, ал. 2 от Конституцията, който представлява проява на рамковото регулиране в конституционноправната сфера (Решение №4/2019 г. по к.д. №15/2018 г., Решение №12/2018 г. по к.д. №1/2018 г.).

Организацията на работата на Сметната палата има законова уредба, изградена на основни начала, присъщи на органите на публичната власт: мандатност и непрекъснатост.

В практиката на Конституционния съд (Тълкувателно решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г.) мандатността е определена като основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава, а мандатът е дефиниран като установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. В демократичното общество мандатността се изразява в ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни изкривявания в резултат на неограничено по време изпълнение от него на съответните функции (Тълкувателно решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г.). Мандатът при условията на правовата държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо, като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време.

Съгласно действащия Закон за Сметната палата по състав Сметната палата е колективен орган и се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове (чл. 12, ал. 1 ЗСМП). Мандатът на членовете

е 7 години, като при предсрочно прекратяване на персоналния мандат на някого от членовете на основанията, посочени в чл. 19, ал. 1 ЗСМП, новоизбраният на негово място член довършва мандата на този, на чието място е избран – чл. 19, ал. 6 ЗСМП.

Непрекъснатостта като принцип в дейността на Сметната палата е свързана с ефективността на управлението, което изисква работещи институции като гаранция за функциониране на държавата. Този принцип осигурява приемственост и стабилност на Сметната палата и на нейното ръководство. Непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган, докато мандатът представлява предоставяне на правна възможност да се осъществяват конкретни държавни функции за определено време.

Като израз на този принцип в чл. 17, ал. 1 ЗСМП се предвижда Народното събрание да избере председател на Сметната палата три месеца преди изтичането на мандата на действащия председател. Така предвидената процедура за номиниране и избор на нов председател съвместява принципите на мандатност и непрекъснатост в дейността на председателя на Сметната палата. Те се срещат и съвместяват в хипотезата, когато пълният мандат на действащия председател изтича и по установения ред започва мандатът на своевременно избрания от Народното събрание нов председател.

Възможна е обаче хипотеза, в каквата се е намирал и освободеният председател на Сметната палата, когато при изтичане на неговия мандат Народното събрание все още не е започнало процедурата за определяне на титуляр на новия мандат, в резултат на което възниква конкуренция между принципите на мандатност и непрекъснатост. Конституцията допуска конкуренция между отделни нейни принципи и ценности и по необходимост предполага намиране на баланс като елемент от съдържанието на правовата държава. Методът на балансиране изисква при конкуренция между непрекъснатост и мандатност да се съобразят всички принципи, отразяващи правовия характер на държавата. Следва да се отчитат принципите на изборност и на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите, заложили в конституционната уредба на различните власти, и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган (Решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г.).

Преодоляването на ситуация, каквата е налице в настоящия случай – както 47-ото, така и 48-ото Народно събрание не формират политическа воля за избор на председател на Сметната палата на мястото на действащия

с изтекъл мандат, – налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава – мандатността, за да бъде гарантирано осъществяването на дейността на председателя и членовете на Сметната палата, а оттам и на възложената от Основния закон функция на Сметната палата като колективен орган и на конституционно установения баланс на властите в конституционната правова държава. Тази защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона (Решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г.).

Разрешението, според което председателят и останалите членове на Сметната палата с изтекъл мандат осъществяват функциите си до встъпване в длъжност на титулярите на новия мандат, в случай че избирането им от Народното събрание е закъсняло, е в съответствие с принципа на непрекъснатост на държавното управление. Такова разрешение осигурява изпълнението и гарантира непрекъснатост в значими публични функции, които самата Конституция, именно като такива, е възложила на Сметната палата като колективен орган. В Тълкувателно решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г. Конституционният съд приема следното: „Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния персонален негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред“.

Упражняването на правомощията от председателя и останалите членове на Сметната палата с изтекъл мандат до избиране на нови следователно е предназначено да гарантира континуитета при осъществяване на публичните функции на Сметната палата като колективен орган и да осигури ефективността на заложения в Конституцията механизъм за контрол над разходването на публични финанси. Изпълнението на функциите на председателя и останалите членове на Сметната палата с изтекъл мандат до избиране на нови членове по надлежния ред постига ефекта на непрекъснатост в дейността на колективния орган по щадящ за принципа на мандатност начин. Чрез мандатността се цели ефективно функциониране на институциите и временното осъществяване на пълномощия до избиране на нов персонален състав не е насочено към преодоляване на демократичния принцип за обновяване на състава. В подкрепа на изложеното е и Тълкувателно решение №12/2022 г. по к.д.

№7/2022 г., където Конституционният съд приема следното: „Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като „несъщинско удължаване“ на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган... То е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за продължаване на дейността на държавния орган. Да се допусне, че такъв защитен механизъм е изключен от духа и разума на Конституцията означава, че се допуска създаването на неконституционна ситуация, тъй като неподчиняването на върховенството на правото (на установените за всички еднакви, общи правила) от държавен орган, овластен с конститутивна компетентност, е делегитимиране на установения демократичен държавен ред“.

Щом като разрешението, според което в периода до избиране на приемници председателят и останалите членове на Сметната палата с изтекъл мандат продължават да изпълняват правомощията си, е предназначено да гарантира непрекъсваемост в изпълнението на възложените публични функции, то в този период действат всички гаранции за обективно, независимо и неподвластно на политически промени осъществяване на тези функции. Такава гаранция представлява изискването за прекратяване на пълномощията на действащия председател на Сметната палата само на някое от предвидените в приложимия закон основания.

Законът за Сметната палата в чл. 19, ал. 1 установява основания и процедура за предсрочно прекратяване на пълномощията на председателя, заместник-председателите и членовете на Сметната палата. Изчерпателно изброените в тази разпоредба основания са свързани с: обективна невъзможност за изпълнение на задълженията (т. 2 и 5); изразена воля от председателя на Сметната палата за прекратяване на неговите пълномощия (т. 1) и обстоятелства, които внасят дисбаланс в заложената схема на разделение на властите, респ. преграждат обективното и безпристрастно изпълнение на възложените функции в обществен интерес (т. 3 и 4). Прегледът на очертаните основания, нито едно от които не е посочено в обсъжданото решение на Народното събрание, показва, че в основата им стоят обективни факти или изразена воля, като никое от тях не предполага освобождаване на действащия председател на Сметната палата изцяло по съображения, свързани с политически мотивирана целесъобразност.

Ведно с конституционните принципи и ценности предвидените в закона прекратителни основания формират правната рамка, в която трябва да се вмести свободата на Народното събрание да взема решения за прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата. Концепцията за лимитирана дискреция на всеки, на когото суверенът е възложил упражняването на държавната власт, включително на парламента, не противоречи на демокрацията и на принципа на правовата държава в едно демократично общество под върховенството на правото.

Трайно установена в практиката на Конституционния съд е позицията, че принципът на правовата държава детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи, включително и от законодателя, при осъществяването на неговата дейност, в т.ч. и с оглед решенията, които взема (Решение №10/2009 г. по к.д. №12/2009 г.). Преценката за съответствие на оспорения акт на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена единствено до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с цялостната правна рамка (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г., Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.). Ето защо обвързването на представителното учреждение от предвидените в действащото законодателство основания за прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата гарантира съдържателна страна на мандата като елемент от правовата държава. Всеки акт, с който се преустановяват пълномощията извън законоустановените основания, е равнозначен на произвол при осъществяване на власт.

В оспореното решение на Народното събрание като правно основание са посочени два текста от Конституцията. Разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията дава право на Народното събрание да избира и да освобождава ръководители на институции, определени в закон, което означава, че за да бъде съобразено с Конституцията, решението трябва да се позове изрично и на специален закон, който му дава право да освободи председателя на Сметната палата. Второто цитирано в спорното решение на Народното събрание правно основание, а именно чл. 86, ал. 1 от Конституцията, дава право на Народното събрание да взема решения, но те не могат да бъдат произволни, а трябва да бъдат приети в изпълнение на законоустановена процедура и при законово установени критерии в съответствие с конституционните принципи.

Анализът на мотивите на решението на Народното събрание не дава възможност да се изведе което и да било от предвидените в закона

прекратителни основания. Фактите, обусловили решението за прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата, са изложени в хода на обсъждане на проекта на решение в пленарно заседание от 20.01.2023 г. Обобщено те са: изтичане на мандата на председателя на Сметната палата; неупражняване на достатъчен контрол върху финансирането на политическите партии; засекретяване на данни, съдържащи се в одитен доклад на „Монтажи“ ЕАД; неспазване на срока за внасяне на окончателен доклад за извършен одит от Сметната палата, фиксиран в Решение на Народното събрание във връзка с разискване по питането на народните представители Стоян Таслаков и Никола Димитров относно състоянието на „Български пощи“ ЕАД.

Нито един от изтъкнатите мотиви не представлява валидно правно основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, което е нарушение на принципа на правовата държава. Обстоятелството, че мандатът на председателя е изтекъл, предполага провеждане на публична процедура по избиране на нов председател (чл. 17, ал. 4 ЗСМП) като гаранция за конституционно предвидената самостоятелност на Сметната палата спрямо политическото мнозинство в Народното събрание. В случая такава публична процедура, която зависи изцяло от Народното събрание, не е проведена. Изложените в хода на дебатите в пленарната зала съображения за приемане на атакуваното решение не сочат на фактическия състав на нито едно от предвидените в чл. 19, ал. 1 ЗСМП основания за прекратяване пълномощията на действащия председател на Сметната палата. Оспореното решение на Народното събрание се позовава и на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 ЗСМП, която не съдържа основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, а урежда последиците от неговото освобождаване по начин, който да обезпечи непрекъснатостта на функциониране на органа. На основание на този законов текст Народното събрание е възложило упражняването на длъжността на председателя на заместник-председател, чийто мандат също е изтекъл.

В съвременните демократични системи гарантирането на демократичната легитимност и предотвратяването на концентрацията на власт в управлението на държавата трябва да се осъществява по начин, който едновременно зачита демократичните правила и ценности и утвърждава върховенството на правото.

Конституционният съд намира, че изложените съображения дават основание оспореното решение да бъде обявено за противоконституционно,

като несъответстващо на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което не разглежда другите основания за противоконституционност, представени в искането на народните представители (в този смисъл Решение №6/1997 г. по к.д. №32/1996 г., Решение №17/1997 г. по к.д. №10/1997 г., Решение №22/1998 г. по к.д. №18/1998 г., Решение №3/2012 г. по к.д. №12/2011 г., Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г.).

С оглед на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционно Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.).

Решение № 6 от 29 юни 2023 г. по [конституционно дело №7/2023 г.](#)⁶

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 29.06.2023 г. конституционно дело №7/2023 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 04.04.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (ЗДВП; обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 14 от 10.02.2023 г.).

⁶ обн., ДВ, бр. 59 от 11.07.2023 г.

В искането се поддържа, че принципът на правовата държава не позволява да бъдат ограничавани основни конституционни права на гражданите с цел да се компенсират неспособността на държавата да изпълни задълженията си по принудително събиране на наложените глоби, както и че с оспорената разпоредба се създава опасност от административен произвол. Висшият адвокатски съвет твърди, че оспорената разпоредба накърнява правото на собственост на притежателите на моторни превозни средства, като неоснователно ограничава възможността за неговото упражняване в пълен обем. Това ограничение според вносителя е непропорционално на поставената цел, а именно осигуряване на приходи в държавния бюджет. Вносителят излага аргументи, че с атакуваната разпоредба се стеснява възможността за упражняване на правото на свободно придвижване на територията на страната и на напускане на нейните предели, закрепено в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, тъй като пълноценното упражняване на тези права в повечето случаи предполага използването на моторно превозно средство.

С определение от 11 май 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата.

От конституираните заинтересувани институции становище са представили министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта и съобщенията, главният прокурор и омбудсманът на Република България.

От поканените неправителствени организации становище е предложил Съюзът на българските автомобилисти.

В становищата на министъра на правосъдието, министъра на транспорта и съобщенията, на главния прокурор, на омбудсмана и на Съюза на българските автомобилисти (СБА) е подкрепен изводът на вносителя на искането за противоконституционност на атакуваната разпоредба на сочените основания.

Според министъра на правосъдието искането на Висшия адвокатски съвет е основателно. Посочва се, че законодателното решение в чл. 159, ал. 2 ЗДвП представлява пряко заобикаляне на установения от закона ред за принудително събиране на публични вземания и се превръща в санкция за несъществуващо административно нарушение по отношение на лицата, които надлежно са придобили право да управляват моторно превозно средство или след изтърпяване на административно наказание, респ.

принудителна административна мярка, са възстановили това си право. По този начин се въвежда неоправдано и несъразмерно ограничаване на правата на гражданите, нарушават се правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред като устойчиви характеристики на правовата държава, което е в пряко противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Министърът на правосъдието поддържа разбирането, че „несъмнено оспорената разпоредба ограничава упражняването на основното конституционно право на гражданите свободно да се придвижват по територията на страната и да напускат нейните предели и целта на закона, вкл. мярката не съставлява подходящо и съразмерно средство за постигане на конституционно оправдана цел, нито е наложителна с оглед на визирания от Конституцията резултат в условията на демократичното общество“.

Главният прокурор намира искането за основателно, въпреки че мотивите, които излага, не съвпадат напълно с тези на вносителя. В становището на главния прокурор е изтъкнато, че отказът да бъде издадено свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат или да бъде върнато отнето свидетелство на практика лишава титуляря от правото да управлява моторно превозно средство и има санкционен характер въпреки отсъствието на извършено престъпление или административно нарушение, поради което противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Поддържа се също, че разпоредбата на чл. 159, ал. 2 ЗДВП е в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, където е закрепено правото на гражданите на жалба срещу административни актове, тъй като преценката дали всички глоби са платени в пълен размер, не подлежи на съдебен контрол. Главният прокурор намира, че с атакуваната разпоредба се накърнява и правото на труд на гражданите, за които управлението на моторно превозно средство е професия и източник на доходи, поради което е налице противоречие и с чл. 48, ал. 1 от Основния закон.

Омбудсманът заявява съгласие с вносителя на искането относно твърдените противоречия с Конституцията, като добавя и други основания за противоконституционност. В становището са изтъкнати и някои практически усложнения, произтичащи от твърде общата формулировка в оспорената разпоредба – „заплащане изцяло на дължимите глоби“. Омбудсманът посочва противоречие на чл. 159, ал. 2 ЗДВП с чл. 56 от Конституцията – правото на гражданите на защита, – тъй като заплащането на наложената глоба се третира като отказ от обжалване, макар и да е извършено под принуда, изразяваща се в неиздаване или задържане на

свидетелството за управление на моторното превозно средство. Според омбудсмана ограничението на правото на гражданина, съдържащо се в оспорената разпоредба, не е диференцирано спрямо тежестта на извършеното административно нарушение, за което е наложено наказанието глоба, поради което се затруднява преценката за пропорционалност. Освен изтъкнатите от вносителя права омбудсманът посочва като накърнено с атакуваната разпоредба и правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията) в случаите, когато избраната професия е пряко свързана с управлението на моторно превозно средство.

В становището, предложено от министъра на транспорта и съобщенията, не е застъпена ясна позиция относно конституционносъобразността на атакуваната норма, респ. основателността на искането. Министърът е отбелязал сходството с предмета на к.д. №11/2020 г., по което Конституционният съд е постановил решение, обявявайки за противоконституционни разпоредби от ЗДВП, с които „по аналогичен начин се засягат права и законни интереси на граждани“. В становището е изтъкнато, че ограничението, предвидено в чл. 159, ал. 2 ЗДВП, „по косвен начин допринася за подобряване на пътната безопасност, тъй като целта на административното наказание, респ. на събирането на наложените глоби е да предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правен ред“.

Съюзът на българските автомобилисти (СБА) изразява пълна подкрепа на искането на вносителя и съдържащите се в него аргументи за установяване на противоконституционност. СБА приема, че е налице неправомерно използване на държавна принуда с цел събиране на незаплатените глоби и това представлява отклонение от установения законов ред за събиране на дължимите глоби. В становището се сочи, че „липсата на ефективен метод за събиране на незаплатените от водачите глоби не следва да бъде основание за ограничаване на правата им и неоснователното им лишаване от административни услуги“. Според СБА „отказът да бъде издадено свидетелство за правоуправление може да наруши правото на гражданите на свободно придвижване, тъй като в съвременния свят придвижването със собствено моторно превозно средство е основен способ за движение“.

Несъгласие с направеното искане е изразено единствено от министъра на вътрешните работи. Министърът обосновава отсъствие на противоречие на атакуваната разпоредба с Основния закон с довода, че притежаването на

свидетелство за управление на моторно превозно средство не съставлява основно право на гражданите, поради което Конституционният съд не може да прави преценка за пропорционалността на неговото ограничаване. В становището се отхвърля твърдението за нарушаване на правото на свободно придвижване на територията на страната и напускане на нейните предели с аргумента, че има достатъчно алтернативни средства за упражняване на това право, без необходимост от управление на моторно превозно средство. Министърът застъпва тезата, че притежаването на свидетелство за управление не е систематично свързано с правото на собственост върху моторното превозно средство, поради което не е налице противоречие на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 ЗДвП с чл. 17 от Основния закон. Министърът на вътрешните работи оправдава налагането на предвидената в чл. 159, ал. 2 ЗДвП рестрикция като част от реализирането на административнонаказателната отговорност на лицата и като способ, от една страна, да се осигури изпълнение на наложеното административно наказание глоба, а от друга – да се въздейства възпитателно и предупредително върху нарушителя и върху останалите членове на обществото.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Вносителят се позовава на противоконституционност на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата с акцент, поставен върху посочените в искането основания – за нарушаване на принципа на правовата държава, за засягане упражняването на правото на собственост и ограничаване на правото на свободно движение на гражданите в страната.

Предмет на преценка за конституционност е разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата, която гласи следното: „Не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби“. Разпоредбата е приета през 2007 г. и е част от Глава четвърта с наименование „Правоспособност на водачите на пътни транспортни средства“. В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на ЗДвП с вносител Министерския съвет е посочено, че предложените изменения „целят повишаване събираемостта на наложените глоби. Предвидена е възможност за лишаване от правоуправление на водачи при неплащане на глобата в определен срок“. Изменението и допълнението в чл. 159 ЗДвП е извършено заедно с изменението в чл. 171, ал. 1, б. „д“

ЗДвП, с който е въведена и принудителна административна мярка – временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане.

С Решение №3/23.03.2021 г. по к.д. №11/2020 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционни разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и чл. 171, т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата. В решението Съдът е посочил, че временното отнемане на свидетелството за управление – чл. 171, т. 1, б. „д“, и временното спиране от движение на моторно превозно средство – чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП, всъщност не представляват принудителни административни мерки по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания, защото не могат да постигнат целите на тези мерки според чл. 171, ал. 1 ЗДвП – осигуряване на безопасността на движението по пътищата и преустановяване на административните нарушения. Конституционният съд приема в решението, че действителната цел на оспорваните по това дело две разпоредби, очертаващи принудителни административни мерки, е „полесното събиране на вземанията от глоби, наложени на водачите на моторни превозни средства и че така прочетени въпросните разпоредби придобиват характер на санкция за несъществуващо административно нарушение“.

В настоящото конституционно производство, макар и оспорваната разпоредба на чл. 159, ал. 2 ЗДвП да не е сред посочените в Глава шеста принудителни административни мерки, са налице съществени сходства между обявената за противоконституционна с Решение №3/23.03.2021 г. по к.д. №11/2020 г. разпоредба по чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП и тази по настоящото дело.

Общото между тях е предвидената възможност да „не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща“ (чл. 159, ал. 2 ЗДвП) и „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач“ (чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП) до заплащане (изцяло) на дължимата глоба/дължимите глоби.

С оспорената разпоредба по настоящото дело законодателят ограничава упражняването на основно конституционно право на гражданите, чиято самостоятелна уредба е в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, с което цели да принуди длъжниците да платят наложените им по ЗДвП глоби извън предвидения ред. „По този начин се заобикаля установеният законов ред за събиране на глобите, а обстоятелството, че държавата, чрез

съответните органи не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите“ (Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г.). Конституционният съд е посочил, че всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира (замести) неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава и в случая се явява нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.).

Като е приел с оспорената разпоредба, че не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби, законодателят в чл. 159, ал. 2 от ЗДвП по същество въвежда ограничение на основното право на гражданите на свободно придвижване по територията на страната, придобиващо характер на санкция за водача – „не се издава свидетелство за управление или негов дубликат, не се връща отнето свидетелство за управление на моторно превозно средство“ за несъществуващо административно нарушение (незаплащане изцяло на дължимата глоба/дължимите глоби), което е в противоречие с принципа на правовата държава.

Не всяко неизпълнение на задължение, вкл. и парично, съставлява административно нарушение предвид легалната дефиниция на „административно нарушение“ в чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания. Неизпълнението на определено задължение ще има характер на административно нарушение, когато не е изпълнено законоустановено задължение, което произтича пряко и непосредствено от разпоредбата на нормативен акт и което е обявено изрично за наказуемо, какъвто не е настоящият случай. Този извод произтича от разпоредбата на чл. 190, ал. 3 ЗДвП, в който се определя едномесечен срок за доброволно плащане на глобата, но законовата разпоредба не установява наказание за неспазване на този срок. Предоставеният от закона срок се отнася единствено за доброволното плащане (хипотеза на обявения за противоконституционен чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП) и след изтичането му, ако лицето не е платило глобата, може и следва да се пристъпи към принудителното събиране на това публично вземане – процедура, при която длъжникът разполага с права и средства за защита, уредени в приложимия закон. Удовлетворяването на надлежно установени публични вземания следва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно проведено изпълнително производство, насочено не към самоцелно санкциониране на

личността на длъжника, а най-вече към издирване на неговото имущество и събиране на установеното парично вземане по най-подходящия и бърз начин в полза на кредитора.

За разлика от обявената с Решение №3/2021г. по к.д. №11/2020 г. за противоконституционна разпоредба на чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДВП, където за сходен фактически състав законодателят е използвал формулировката „глоба, незаплатена в срока за доброволно плащане“, в чл. 159, ал. 2 ЗДВП се посочва „до заплащане изцяло на дължимите глоби“, без да се уточнява дали е започнало производство по принудително събиране, или дължимостта на глобите е все още в срока за доброволно изпълнение. По този начин се създават предпоставки за субективно прилагане на оспорваната разпоредба и риск от административен произвол, недопустим за една правова държава.

С оспорваната разпоредба, както беше посочено, законодателят заобикаля предвидения в закона ред за изпълнение на публични вземания за глоби, като предвижда санкция (не издава, не връща свидетелство за управление) при неизпълнение на парично задължение (глоба, наложена за административно нарушение, но незаплатена изцяло) за несъществуващо административно нарушение, чрез която на практика ограничава упражняването на правото на гражданите да се придвижват свободно по територията на страната и да напускат нейните предели (чл. 35, ал. 1 от Конституцията).

Конституционният съд е последователен в своята практика, подчертавайки, че Конституцията изрично допуска в чл. 35, ал. 1, изр. 2 ограничения на основното право на свободно придвижване на гражданите в случаите, в които неговото упражняване влиза в колизия с изрично посочени значими обществени ценности с конституционен ранг. В Решение №2/2011 г. по к.д. №2/2011 г. и Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2012 г. Съдът е посочил, че установеното в чл. 35, ал. 1 от Основния закон право на свободно придвижване по територията на страната, в т.ч. и напускането ѝ, е „неотменимо, без да е абсолютно (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията). Упражняването на това основно право може да бъде ограничавано, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. второ от Конституцията – ограничението да е закрепено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани“.

Трайна е практиката на Конституционния съд по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел, основанийето е закрепено в закон, в съответствие с конституционно допустимите ограничения и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Съществена за конкретния случай е преценката дали поначало законодателната цел, обусловила приемането на оспорената разпоредба, е легитимна от гледна точка на Основния закон и дали въведеното ограничение е наложително, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на визирания в Конституцията резултат в условията на демократичното общество, което балансирано трябва за защита на правата и свободите на индивида и публичния интерес. В настоящия случай е изцяло приложимо посоченото от Конституционния съд в Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г., че „ограниченията на свободата на придвижване биха имали легитимна цел по смисъла на посочената конституционна разпоредба, ако те са необходими за приоритетна защита на друг конституционно значим интерес, подлежащ на конституционна закрила, и ако ограничението на правото на гражданина е пропорционално на защитавания интерес, подлежащ на конституционна закрила“. Такъв интерес в конкретния случай, предвид изложеното по-горе, не е налице, тъй като, без да осигурява ефективно безопасността на движението по пътищата, разпоредбата цели единствено по-лесното събиране на вземанията от глоби, а този ред е самостоятелно уреден и ако е недостатъчно ефективен, следва да бъде подобрен чрез изменение на съответния нормативен акт. В обобщение следва да се отбележи, че по силата на оспорената разпоредба ограничението на посоченото основно право на гражданите се осъществява по отношение на лица, чието поведение не засяга конституционно признатите в чл. 35, ал. 1, изречение второ от Основния закон ценности – защита на националната сигурност, на народното здраве и на правата и свободите на други граждани. Съдържащото се в чл. 159, ал. 2 ЗДвП ограничение не съставлява подходящо и съразмерно правно средство за постигане на конституционно оправдана цел в условията на демократичното общество, което трябва да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че атакуваната от Висшия адвокатски съвет разпоредба на чл. 159, ал. 2 ЗДвП противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 35, ал. 1, изречение първо, предложение второ и трето от Конституцията.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 14 от 10.02.2023 г.).

Решение № 7 от 21 ноември 2023 г. по [конституционно дело №12/2023 г.](#)⁷

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г.

Конституционният съд в състав: председател: Паулина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 21.11.2023 г. конституционно дело №12/2023 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 12.07.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и

⁷ обн., ДВ, бр.99/2023 г.

изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г. (Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г.).

Вносителят твърди, че оспорената т. 2 от Решението на Народното събрание от 07.07.2023 г. противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 67, ал. 2 от Конституцията. Според него решението в тази му част е прието без валидно правно основание, тъй като народните представители са се позовали на чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСМП), който им позволява да определят един от заместник-председателите на Сметната палата за временно изпълняващ длъжността председател до избирането на нов председател, но тази хипотеза се отнася само до случаите на предсрочно прекратяване на мандата на председателя. Такава хипотеза обаче не е налице, защото с решението си от 07.07.2023 г. Народното събрание не прекратява предсрочно мандата на председателя на Сметната палата и следователно няма основание да определи заместник-председател за временно изпълняващ длъжността председател.

В искането се съдържат и съображения за противоречие на оспорената т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. с чл. 151, ал. 2 от Конституцията. Според вносителя на искането уреждане на последиците от Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд не може да бъде започнато преди самите последици да са настъпили. Той описва последователността от действия, предприети от Народното събрание, които в конкретния случай са в противоречие с посочената разпоредба на Конституцията – решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след тяхното обнародване. Народното събрание е предприело действия в деня на обнародването – 7 юли 2023 г., а не от датата на влизането му в сила – 11 юли 2023 г.

В искането се твърди също, че Народното събрание е приело т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. в нарушение на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, с което Съдът е обявил за противоконституционно Решение на Народното събрание от 20.01.2023 г. за освобождаване от длъжност на Цветан Цветков като председател на Сметната палата, тъй като обявените за противоконституционни ненормативни актове, какъвто е посоченото решение на Народното събрание от 20.01.2023 г., съгласно Тълкувателно решение №3/2020 г. по к.

д. №5/2019 г. на Конституционния съд са невалидни от момента на тяхното приемане или издаване. Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд действа, като с обратна сила заличава освобождаването на Цветан Цветков и той, считано от влизането на решението на Конституционния съд в сила, остава „да изпълнява поста“ или до избирането на нов председател, или до настъпването на някое от обстоятелствата, които са годни да мотивират предсрочно прекратяване на мандата му съгласно Закона за Сметната палата. По тази причина, посочва още искателят, като определя временно изпълняващ длъжността „председател на Сметната палата“ при наличието на титуляр на поста, който не е отстранен на валидно правно основание, „Народното събрание не само че не урежда последиците от Решение №5 на Конституционния съд, но изобщо не се съобразява с тях“.

В искането е обосновано и противоречие с чл. 91, ал. 1 от Конституцията, който според вносителя гарантира независимостта на Сметната палата от управляващото политическо мнозинство.

С определение от 20.07.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

От конституираните заинтересувани институции становище е постъпило от министъра на правосъдието. Той привежда аргументи за недопустимост на искането, като сочи редица определения на Конституционния съд, които прекратяват конституционното производство, когато оспорените актове са загубили юридическа сила и правно действие. Министърът, като обосновава недопустимост на искането, не взема отношение по съществуването на спора.

Конституционният съд, за да се произнесе по искането, обсъди доводите, съдържащи се в него, решенията на Народното събрание, които имат отношение към предмета на делото, и постъпилото писмено становище.

Конституционният съд трябва да вземе предвид правните и фактическите обстоятелства, свързани с направеното искане, за да реши дали може да упражни предоставената му компетентност за произнасяне по същество на искането. Съдът, за да отговори на този въпрос, анализира хронологията и последиците на решенията на Народното събрание, които имат отношение към предмета на делото, както и постановеното от него Решение №5 от 22.06.2023 г. по к. д. №5/2023 г.:

- на 20.01.2023 г. 48-ото Народно събрание приема решение за освобождаване на Цветан Лилов Цветков като председател на Сметната

палата и определя заместник-председателя Горица Николова Грънчарова-Кожарева за председател на Сметната палата до избора на нов председател (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.);

- на 22.06.2023 г. Конституционният съд с Решение №5 обявява за противоконституционно Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. В деня на произнасянето на Съда решението е обявено на неговия сайт, обнародвано е в Държавен вестник, бр. 58 от 07.07.2023 г. и е влязло в сила на 11.07.2023 г.;

- на 23.06.2023 г. 49-ото Народно събрание приема Решение за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушване на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 27.06.2023 г.);

- на 07.07.2023 г. Народното събрание приема Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г., изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г. (обн. ДВ, бр. 59 от 11.07.2023 г.), като със същото решение заместник-председателят на Сметната палата Горица Николова Грънчарова-Кожарева е определена да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избор на нов председател.

Видно от представената хронология на актове, 49-ото Народно събрание е приело (на 23.06.2023 г.) и изменило (на 07.07.2023 г.) процедурните правила за избор на председател на Сметната палата. Междувременно, след като Конституционният съд на 20.07.2023 г. приема определение за допустимост на искането на президента за оспорване на т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г., 49-ото Народно събрание на 28.07.2023 г., в резултат на откритата от него процедура, избира Димитър Главчев за председател на Сметната палата. Това е ново обстоятелство, което обаче няма отношение към спора за валидността на решението за определяне на заместник-председател на Сметната палата, който да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до

избора на нов председател. Поради това Конституционният съд продължава конституционното производство и упражнява своята компетентност за разглеждане на спора по същество.

Решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. действа до 11.07.2023 г., когато по силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията влиза в сила Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд. Така към 07.07.2023 г., докато решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. действа, Цветан Цветков правно и фактически не е председател на Сметната палата, а длъжността се изпълнява от Горица Грънчарова-Кожарева. Това положение се запазва до 11.07.2023 г. – моментът на влизане в сила на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, с което Цветан Цветков е възстановен на длъжността председател на Сметната палата с обратна сила от 20.01.2023 г. Изводът следва от Тълкувателно решение №3/2020 г. по к. д. №5/2019 г., според което обявените за противоконституционни актове с еднократно действие са невалидни от момента на тяхното приемане. В съответствие с тази актуална практика на Съда от влизане в сила на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. е невалидно от същата дата. Това означава, че освобождаването на Цветан Цветков като председател на Сметната палата и определянето на заместник-председателя Горица Грънчарова-Кожарева да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избора на нов председател, са невалидни с обратна сила от 20.01.2023 г. Следователно от юридическа гледна точка за посочения период (20.01.2023 г. – 11.07.2023 г.) Цветан Цветков не е преставал да бъде председател на Сметната палата. След влизането в сила на решението на Конституционния съд той обаче не е бил допуснат да изпълнява служебните си функции.

На 07.07.2023 г. Народното събрание с т. 2 на оспореното решение отново възлага на зам.-председател на Сметната палата да изпълнява правомощията на председател и така по същество частично повтаря решението на Народното събрание от 20.01.2023 г., обявено вече за противоконституционно. Оспорените две решения на Народното събрание, макар че в своя словесен израз не са идентични, преследват една и съща цел, предизвикват един и същ фактически ефект и страдат от един и същ правен дефект. Първото решение – от 20.01.2023 г. е обявено за противоконституционно, защото без валидно правно основание освобождава председателя на Сметната палата Цветан Лилков Цветков и „определя заместник-председателя Горица Николова Грънчарова-Кожарева за председател на Сметната палата до избора на нов председател“, а второто

решение – от 07.07.2023 г. – гласи: „Заместник-председателят на Сметната палата Горица Николова Грънчарова-Кожарева изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избора на нов председател“, въпреки че по силата на Решение № 5/22.06.2023 г. на Конституционния съд Сметната палата има председател в лицето на Цветан Лилев Цветков.

По силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията Решението на Народното събрание от 07.07.2023 г. би могло да породи правни последици от 11.07.2023 г., когато влиза в сила Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, защото към 07.07.2023 г. все още е в сила решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. В конкретния случай посоченият акт на парламента не е в състояние да предизвика правен ефект, защото отменителното действие на конституционното решение следва, че Цветан Цветков не е валидно освобождаван от длъжността председател и затова няма основание на негово място да се определя лице, което да изпълнява същата длъжност. Сметната палата е била длъжна да изпълни решението на Конституционния съд, а Народното събрание – да се съобрази с него, като пристъпи към процедура по освобождаване на председателя и посочи валидно правно основание за прекратяване на неговия мандат съгласно чл. 19 ЗСМП или като избере нов председател съгласно чл. 17 ЗСМП.

Въпреки наличието на председател, който е отстранен в нарушение на предвидените в Закона за Сметната палата условия, с атакуваното решение е определен негов заместник, който да изпълнява правомощията на председател. Това действие противоречи на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, което е категорично: „Всеки акт, с който се преустановяват пълномощията извън законоустановените основания, е равнозначен на произвол при осъществяване на власт“. Още в Решение №24/1995 г. по к. д. №30/1995 г. Конституционният съд заявява, че несъобразяването с негово решение е нарушение на самата Конституция. На това основание той е обявил за противоконституционна разпоредба от решение на Народното събрание, спрямо която вече е проявен отменителният ефект. В същото решение Съдът отбелязва, че незачитането на неговите решения засяга един от основните принципи, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който прокламира, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Този въпрос Конституционният съд коментира и в мотивите на Решение №1/2013 г. по к. д. №5/2012 г.: „Решенията на Конституционния съд са задължителни и като неразделна част от правовия ред осигуряват върховенството на Конституцията“. В този смисъл е и Решение №14/2010 г. по к. д. №17/2010 г. на Конституционния съд. С произнасянето си по същество на отправеното

искане по конкретния случай Съдът защитава конституционния ред и върховенството на Конституцията.

Съгласно чл. 5 от Конституцията тя е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Конституцията стои най-високо в йерархията на правните актове, никой правен акт не може да ѝ противоречи, на никого не е позволено да я нарушава – „конституционната уредба е изградена върху принципа за нетърпимост на действието на противоконституционните закони“ (Решение №22/1995 г. по к. д. №25/1995 г.), а още по-малко на актове на прилагане, които ѝ противоречат. Този принцип се осигурява от конституционен механизъм, чрез който се определя дали юридически актове или части от тях противоречат на Основния закон. Именно в това отношение принципът на върховенството на конституцията кореспондира с принципа на правовата държава: „принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип.“ (Решение №3/2020 г. по к. д. №5/2019 г.).

В Решение №5 от 22.06.2023 г. Конституционният съд постановява, че Народното събрание е ограничено от конституционните принципи и ценности и от предвидените в закон основания при вземането на „решения за прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата“. В същото решение той установява, че Народното събрание не се е съобразило с конституционните и законовите изисквания и постановява: „Нито един от изтъкнатите мотиви не представлява валидно правно основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, което е нарушение на принципа на правовата държава. Обстоятелството, че мандатът на председателя е изтекъл, предполага провеждане на публична процедура по избиране на нов председател (чл. 17, ал. 4 ЗСМП) като гаранция за конституционно предвидената самостоятелност на Сметната палата спрямо политическото мнозинство в Народното събрание. В случая такава публична процедура, която зависи изцяло от Народното събрание, не е проведена. Изложените в хода на дебатите в пленарната зала съображения за приемане на атакуваното решение не сочат на фактическия състав на нито едно от предвидените в чл. 19, ал. 1 ЗСМП основания за прекратяване пълномощията на действащия председател на Сметната палата. Оспореното решение на Народното събрание се позовава и на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 ЗСМП, която не съдържа основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, а урежда последиците от неговото освобождаване по начин, който да обезпечи непрекъснатостта на

функциониране на органа. На основание на този законов текст Народното събрание е възложило упражняването на длъжността на председателя на заместник-председател, чийто мандат също е изтекъл“. С тези мотиви Конституционният съд е приел, че Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.) като несъответстващо на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Народното събрание приема акт за уреждане на последиците от Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд на 07.07.2023 г. Към този момент решението на Конституционния съд е обнародвано, но все още не е влязло в сила. Това обстоятелство не засяга задължението на Народното събрание да се съобрази с решението на Съда, тъй като решението е публично оповестено (в Държавен вестник и на сайта на Конституционния съд), т.е. както официално, така и фактически е известно на задължения орган, а влизането му в сила е бъдещо сигурно събитие. Поради това действието на Народното събрание преди решението на Конституционния съд да е влязло в сила само по себе си не е нарушение. То е предприето с мотива Народното събрание да се съобрази с конституционните и законови изисквания, като премахне противоправните последици, възникнали в хода на прилагане на противоконституционния акт. В оспореното решение от 07.07.2023 г. обаче Народното събрание твърди, че урежда последиците от обявяването на неговото решение от 20.01.2023 г. за противоконституционно, като се позовава на чл. 91, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Правна последица от това решение на Съда е, че Цветан Цветков не е преставал да бъде председател на Сметната палата и след 20.01.2023 г. Поради това повторният избор на изпълняващ длъжността председател на Сметната палата при наличие на титуляр е лишен от правно основание и практически смисъл. Откриването на процедура за избор на нов председател на Сметната палата също не налага парламентът да извършва такова действие. Със своя акт Народното събрание всъщност цели да не даде възможност на Цветан Цветков да изпълнява функциите на председател на Сметната палата, а длъжността да се изпълнява от Горица Грънчарова-Кожарева. Решението на Народното събрание, макар формално да цели уреждане на последиците от обявен за противоконституционен акт, всъщност предизвиква такъв резултат, какъвто вече е бил обявен за противоконституционен. Така се създава юридическа привидност, която прикрива нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 19, ал. 1 ЗСМП и неизпълнение на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд. Решението на 49-ото Народно събрание от 07.07.2023 г. в оспорената част по същество повтаря

Решението на 48-ото Народно събрание от 20.01.2023 г., след като Конституционният съд с Решение №5 от 22.06.2023 г. вече е обявил решението от 20.01.2023 г. за противоконституционно.

Произнасянето на Конституционния съд по същество в настоящото производство е необходимо и с оглед на евентуален правен спор за естеството на правните последици по отношение на отстранения председател на Сметната палата. При възприетия у нас централизиран контрол за конституционност единствено Конституционният съд е компетентен да установи със задължителна сила *erga omnes* противоречие на акт на Народното събрание с принципите, ценностите и разпоредбите на Конституцията и решението му е окончателно.

В Решение № 1/2013 г. по к. д. №5/2012 г. Конституционният съд подчертава: „От обвързващото действие на решенията на съда следва, че всички правни субекти са задължени да ги съобразяват. Решенията са задължителни и за Народното събрание като висш държавен орган. В правовата държава неизпълнението на решенията на Конституционния съд, неточното им изпълнение или заобикаляне е нарушение на Конституцията. Конституционният съд намира за необходимо да припомни, че той е създаден, за да охранява върховенството на Конституцията, поради което и парламентът е задължен да изпълнява решенията му“.

Съгласно чл. 14, ал. 5 и 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) актовете на Съда са окончателни и задължителни за всички държавни органи. Окончателността на решенията на Конституционния съд като гарант за върховенството на Конституцията е съществена преграда срещу последваща правна уредба, възпроизвеждаща установена с акт на Конституционния съд противоконституционност – приемането на такава правна уредба би било противоречие както с разпоредби на Конституцията, така и с акт на Съда.

Неспазването, заобикалянето или неточното изпълнение на акт на Конституционния съд противоречи на принципите на върховенство на Конституцията и на правовата държава. Когато Конституционният съд обяви оспорен пред него акт за противоконституционен, органът, който по силата на чл. 22, ал. 4 ЗКС е компетентен да уреди възникналите правни последици, не следва да приема/издава какъвто и да било акт, възпроизвеждащ установения от конституционната юрисдикция порок.

Оспорената в настоящото конституционно производство част на решението на Народното събрание е в несъответствие както с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, така и с Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния

съд по к. д. №5 от 2023 г., поради което Съдът намира, че решението следва да бъде обявено за противоконституционно в тази част.

С оглед на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционна т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн., ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм., бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г.

Решение № 8 от 5 декември 2023 г. по [конституционно дело № 21/2022 г.](#)⁸

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 5 декември 2023 г. конституционно дело №21/2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

⁸ обн., ДВ, бр. 104/2023 г.

Конституционното дело е образувано на 23.12.2022 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.; ЗЧОД).

С определение от 21.12.2022 г., постановено по административно дело №3356/2022 г. на ВАС, Седмо отделение, съставът на ВАС е спрял производството по делото и е отправил искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на посочената законова разпоредба поради „основателно съмнение“ относно съответствието ѝ с разпоредбите на чл. 16, чл. 17, ал. 1 и ал. 5, чл. 19, чл. 31, ал. 3 и 4, чл. 48, ал. 1 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

С определение от 17 януари 2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност за разглеждане по същество. С определение от 22 юни 2023 г. Съдът е допуснал уточнение в предмета на искането, като е приел, че същото е за установяване на противоконституционност на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД в частта „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. „б“, при запазване на валидността на извършените по делото процесуални действия.

Според тричленния състав на ВАС оспорената законова уредба нарушава необосновано правото на собственост на собственика на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, което не е установено по безспорен начин, като го принуждава да прекрати участието си в дружеството, за да се предотврати отнемането на лиценза му за частна охранителна дейност. Поддържа се, че тази уредба нарушава „необосновано и правото на собственост на останалите собственици на капитала, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление“, тъй като при отнемане на лиценза за извършване на частна охранителна дейност същите са поставени в риск да изгубят икономическите възможности, които им дава участието в капитала на дружеството. Вносителят също така излага аргументи за нарушаване на чл. 19 от Конституцията, тъй като окончателното и необратимо отнемане на лиценз за извършване на частна охранителна дейност, независимо от последващото развитие на наказателното производство, пречатства упражняването на избраната икономическа дейност от привлеченото като обвиняем лице (както и от

останалите собственици на капитала), ако то не прекрати участието си в дружеството и на това основание бъде отнет неговият лиценз. Обръща се внимание, че в резултат на отнемането на лиценза дружеството „се изважда от оборот“, застрашават се вече направените във връзка с дейността му инвестиции и се създават предпоставки за преразпределяне на пазара чрез преминаване на клиентите към други, конкурентни дружества. Според тричленния състав на ВАС оспорената законова уредба нарушава и презумпцията за невиновност, тъй като обвинението за престъпление от общ характер на практика е приравнен с лица, вече признати за виновни и осъдени за такова престъпление, без това да е необходимо за осъществяване на правосъдието по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Основния закон. Вносителят поддържа също, че отнемането на лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество на предвиденото в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД основание обуславя и засягане на признатото от Конституцията право на труд, тъй като има за резултат прекратяване на трудовите правоотношения с работниците и служителите на дружеството.

В изпълнение на предоставената им от Съда с определението за допускане на искането за разглеждане по същество възможност становища по основателността на искането са изразили: министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската камара за охрана и сигурност и Националната асоциация на фирмите, охраняващи с технически средства.

Министърът на вътрешните работи счита искането за неоснователно. Обръща внимание, че съгласно чл. 2, ал. 1 ЗЧОД частната охранителна дейност е търговска дейност, насочена към опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия. Според него тази дейност е свързана с „висока степен на обществена опасност“ и упражняването ѝ предполага контрол от страна на държавата по отношение на субектите, които я извършват, както и обуславя необходимостта от издаване на лиценз по предвиден в закона ред. Счита за необосновано поддържаното от вносителя, че отнемането на лиценз в хипотезата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД накърнява правото на труд и правото на собственост. Посочва, че „при добросъвестно отношение и желание от страна на съдружник, който е прекратил участието си в търговското дружество, същият би могъл да упражнява правото си на труд, като престира работна

сила на длъжност или професия, за която не е въведено условие лицето да не е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер“. Поддържа, че ако предвидената в закона пречка бъде отстранена съобразно предписаното в чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, търговецът „има законовата възможност да продължи своята дейност, без да се нарушава правото на собственост на останалите собственици на капитала, като същевременно пред тях не стои пречка, със своите умения и възможности, да продължат да упражняват избраната икономическа дейност“. Министърът на вътрешните работи обръща внимание, че след приключване на досъдебната фаза на наказателното производство, ако не са налице основания за повдигане на обвинение с обвинителен акт, за лицето не съществуват ограничения за извършване на дейности, „за които държавата въвежда изисквания за определено ниво за сигурност и защита на обществения интерес“.

В становището си Върховният касационен съд (ВКС) заявява, че споделя изложените от състава на ВАС аргументи за противоконституционност на оспорената законова уредба, тъй като същата засяга недопустимо правото на частна собственост, регламентирано в чл. 17, ал.1 от Конституцията на Република България, както и на привличения в качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер съдружник, така и на останалите собственици на капитала в дружеството. Обосновава се нарушаване и на свободната стопанска инициатива по чл. 19 от Основния закон, като се посочва, че „намаляването на капитала или още по-съществено – отнемането на лиценза на дружеството го прави икономически по-слабо, неконкурентно в тази сфера на дейност и застрашено от загубване на клиенти, което води до преразпределение на пазарни дялове в негова вреда“. Застъпва се, че „като пряка последица от отнемането на лиценза за частна охранителна дейност се явява неизбежното прекратяване на трудовите правоотношения на наетите от дружеството работници и служители“ и „по този начин се нарушава необосновано чл. 16 от Конституцията, като се засягат основни права на тези лица, регламентирани в нея – правото на труд по чл. 48, ал. 1, както и правото на свободен избор на професия и място на работа съобразно чл. 48, ал. 3 от Основния закон“. ВКС подчертава, че „всички тези неблагоприятни последици произтичат единствено от факта на привличане на собственик на капитала в дружеството в качество на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, без значение дали това престъпление е относимо към сферата на дейност на дружеството, без възможност за преценка от страна на органа по чл. 40 от ЗЧОД за необходимостта от отнемане на лиценза и

без яснота относно изхода на наказателното производство – както относно времетраенето, така и относно крайния резултат за обвиняемото лице“. Направен е извод, че „законодателното решение, съдържащо се в оспорената норма, не е ориентирано към обезпечаване и защита на интересите на правосъдието, което е достатъчно, за да се обоснове и директното му противоречие с чл. 31, ал. 4 от Конституцията“.

Главният прокурор също намира искането на състава на ВАС за основателно и се присъединява към изложените в него аргументи. Застъпва, че оспорената законова уредба противоречи както на чл. 31, ал. 3 от Конституцията, така и на чл. 6, т. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно които всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, се счита за невинно до доказване на вината му с влязла в сила присъда. Заявява, че оспорената законова уредба засяга и правата на трети лица, като води до прекратяване на трудовите правоотношения с наетите от дружеството работници и служители, а „същевременно в нормативната уредба не е предвидена възможност за съобразяване с последващото развитие на наказателния процес, като правните последици при прекратяване на наказателното производство или постановяване на оправдателна присъда не са уредени на законово ниво“. В становището се посочва, че оспореният закон нарушава както правото на собственост на привлечения като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер собственик на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, така и правото на собственост на останалите собственици, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление и неговия извършител. Изведено е, че по този начин уредбата „противоречи на изискванията на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон, принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и принципа на гарантиране и неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията)“. Заедно с това се застъпва, че „разпоредбите на чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД са пречка за свободното упражняване на стопанската инициатива, защото препятстват упражняването на избраната икономическа дейност“ както на лицето, привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, ако то прекрати участието си в търговското дружество, така и на останалите съдружници в дружеството.

В становището си Висшият адвокатски съвет също намира искането на тричленния състав на ВАС за основателно. Посочва, че с правилото, обявяването на чиято противоконституционност се иска, се нарушава необосновано правото на собственост както на собственика на капитал в

дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, така и правото на собственост на останалите собственици, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление и неговия предполагаем извършител. Аргументира се и нарушение на чл. 19 от Конституцията, тъй като „окончателното и необратимо отнемане на лиценз за извършване на частна охранителна дейност, независимо от последващото развитие на наказателното производство, пречатства упражняването на избраната икономическа дейност от привлеченото като обвиняем лице (както и от останалите собственици на капитала), ако то не прекрати участието си в дружеството и на това основание бъде отнет неговият лиценз“. Посочено е също така, че разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД нарушава и презумпцията за невиновност, тъй като обвиненият за престъпление от общ характер „на практика е приравнен с лица, вече признати за виновни и осъдени за такова престъпление, без това да е необходимо за осъществяване на правосъдието по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Основния закон“. Излагат се и аргументи, според които отнемането на лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество в хипотезата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД засяга и признатото от Конституцията право на труд, тъй като има за резултат прекратяване на трудовите правоотношения с работниците и служителите на дружеството.

В представеното становище Съюзът на юристите в България (СЮБ) разглежда приложимостта на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД в две хипотези. В първата – при издаване на лиценз за частната охранителна дейност, според СЮБ целта на закона е създаване на „необходимите гаранции, че физическите лица, които ще организират и ръководят дейността в личен план, не са рисков фактор с оглед на обществената сигурност“. Обръща се внимание, че аналогични изисквания са установени в Закона за Министерството на вътрешните работи, във връзка с което се посочва, че „охранителната дейност е една от основните функции на Министерството на вътрешните работи, включително охраната на физически лица, имущество и провеждане на различни мероприятия“. Поддържа се, че в тази хипотеза, когато лиценз не е издаден поради повдигнато обвинение за умишлено престъпление от общ характер на лице от посочените в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, „при условие, че лицензът не е издаден и икономическата дейност не е започнала, не би могло да става дума за нарушаване на основни конституционни права на труд, собственост и свободна стопанска инициатива, регламентирани в членове 16, 17 и 19 КРБ“. Във втората хипотеза СЮБ разглежда приложението на чл. 47, т. 5, б. „б“

ЗЧОД в контекста на препращането на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, което предполага вече издаден лиценз и осъществявана икономическа дейност. В тази хипотеза според становището оспорената законова уредба е противоконституционна като нарушаваща „редица конституционни права – на собственост, на труд, на свободна стопанска инициатива не само на собствениците на дружеството, извършващо частна охранителна дейност, но и на наетите на трудови договори, както и на контрагентите на дружеството, които при отнемане на лиценз ще трябва да търсят алтернативни решения“. Заявява се също така, че уредбата нарушава и чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията, като се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

Сдружение „Българска камара за охрана и сигурност“ изразява в своето писмено становище позицията, че чл. 47, т. 5, б. „б“ и чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД противоречат на чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията. Посочва също така, че оспорената законова уредба не само създава възможност за неоснователно лишаване от възможност за стопанска дейност на привлечено като обвиняем лице и/или на съдружници в търговското дружество, но и възпрепятства неоснователно възможността за изпълнение на трудовите задължения на лица, сключили трудов договор с търговеца, на когото е издаден лицензът. Обръща се внимание на „реалната възможност за елиминиране на неудобни „играчи“ на охранителния пазар и преразпределяне на пазарния им дял чрез злоумишлено създаване на условия за привличането им като обвиняеми“.

Националната асоциация на фирмите, охраняващи с технически средства (НАФОТС) също изразява становище за основателност на искането поради противоконституционност на оспорената законова уредба. Поддържа, че същата нарушава необосновано правото на собственост на собственика на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, извършването на което не е установено по безспорен начин, като същият се принуждава да прекрати участието си в дружеството, за да се предотврати отнемането на неговия лиценз. Застъпва се, че се нарушава и презумпцията за невинност, която може да бъде опровергана единствено с влизането в сила на постановена спрямо конкретното лице осъдителна присъда за извършено престъпление. Обръща се внимание, че „отнемането на лиценза на дружество, извършващо частна охранителна дейност в посочената в чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД хипотеза е окончателно и несъобразено с последващото развитие на наказателния

процес в случай, че обвинението се окаже неоснователно“. Според НАФОТС „само въз основа на привличането като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер на собственик на дружеството, върху което обстоятелство той не може да влияе и без яснота какъв ще е изходът от наказателното производство, прилагането на разпоредбата по чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5, б. „б“ по ЗЧОД се явява неоснователно и прекомерно“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената разпоредба на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, чието съдържание не е претърпяло промени от приемането на закона през 2018 г., предвижда, че органът по чл. 40 ЗЧОД (директорът на Главна дирекция „Национална полиция“ на Министерството на вътрешните работи (МВР) или оправомощено от него длъжностно лице) отказва издаването на лиценз за частна охранителна дейност с мотивирана заповед, когато физическото лице, регистрирано като едноличен търговец, собственик на еднолично дружество с ограничена отговорност, съдружник в дружество с ограничена отговорност, член на управителния орган на търговското дружество или на юридическото лице, както и неограничено отговорен съдружник в командитно или събирателно дружество, е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. Според чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД издаденият лиценз за частна охранителна дейност се отнема от органа по чл. 40 с мотивирана заповед в случаите по чл. 47, т. 5, ако в 30-дневен срок от настъпване на обстоятелствата физическото лице не прекрати участието си в търговското дружество или в юридическото лице. Съобразно допуснатото от Съда с определение от 22 юни 2023 г. уточнение в предмета на искането, оспорената законова уредба се отнася до хипотезата, в която търговецът е получил лиценз за частна охранителна дейност, след което регистрираното като едноличен търговец физическо лице, респ. собственик на капитала, съдружник или член на управителното тяло на дружеството е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер и разполага с 30-дневен срок да прекрати участието си в дружеството, като в противен случай издаденият лиценз подлежи на отнемане. Съдът намира за необходимо да посочи, че независимо от редакцията на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, чиято формулировка създава впечатлението, че адресати на разпоредбата са само търговски дружества или други юридически лица, в приложното ѝ поле попадат и еднолични търговци (според чл. 2, ал. 2 и ал. 3, т. 1 от закона частната охранителна дейност се извършва от „търговци“, чиято

правноорганизационна форма е детайлизирана в чл. 47, т. 5 от закона – еднолични търговци, дружества с ограничена отговорност, командитни или събирателни дружества), а същевременно единствените юридически лица, които могат да бъдат лицензирани по този закон, са търговците, т.е. търговските дружества. Извън тях субектите, които могат да получат лиценз за частна охранителна дейност, са изчерпателно посочени в чл. 3, т. 2 от закона – бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси, Българската народна банка и дружествата, в които тя има участие, лечебни заведения, институции в системата на предучилищното и училищното образование, висши училища, както и стратегически обекти от значение за националната сигурност, с издаден лиценз за самоохрана по реда на този закон.

Конституционният съд намира, че преди да пристъпи към преценка на конституционосъобразността на оспорената законова уредба, следва да изясни нейния смисъл и съдържание, именно с оглед на които да прецени съответствието ѝ с принципите и разпоредбите на Основния закон. Разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, според която е необходимо привлеченото като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер физическо лице да прекрати участието си в търговското дружество като съдружник или член на управителното тяло в 30-дневен срок „от настъпване на обстоятелствата“ по чл. 47, т. 5 ЗЧОД, според Съда означава, че този срок не може да тече, преди привлеченото като обвиняем лице да е узнало за това обстоятелство и за произтичащата от него необходимост да предприеме предвидените в закона правни действия в защита на интересите на дружеството. Когато една конституционна и правова държава въвежда законово изискване, с чието неизпълнение свързва неблагоприятни последици за неговите адресати, тя е длъжна да създаде механизъм за узнаване на съответното обстоятелство. Принципът на правна сигурност като съществено проявление на конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) изисква установеното в закона правило за поведение да е ясно, достъпно и да не предписва невъзможното, а да създава условия правните субекти да съобразяват поведението си с него. Само по този начин правото може да регулира човешкото поведение така, че гражданите и юридическите лица да разполагат с възможността информирано и със съзнание за последиците да насочват своите действия или бездействия съобразно предписаното от закона, респ. да понесат неблагоприятните последици от съзнателно предприето поведение в нарушение на закона. По тази причина и в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) се обосновава необходимостта правните субекти

да разполагат с възможност да се запознаят с нормативно установените за тях задължения, като вземат предвид възможните правни последици. Така според решението от 25 януари 1979 г. по дело C-98/78, Racke срещу Hauptzollamt Mainz, т. 15, основен принцип в правния ред на Общността е, че всяка мярка, приета от публичната власт, не може да се прилага спрямо засегнатите лица, преди те да имат възможност да се запознаят с нея. Проекция на принципа на правна сигурност е класическото правило *contra non valentem agere non currit praescriptio* („Срещу онзи, който не може да действа, давност не тече“), относимо към всички срокове, вкл. преклузивните. В този смисъл е ориентирана и практиката на Конституционния съд – според Решение №2 от 2000 г. по к.д. №2/2000 г. всеки срок се основава на „мълчаливото предположение, че в предоставения му период от време носителят на съответното право разполага с действителната възможност да упражни правото си. Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното – чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията“. Разбирането, че принципът *contra non valentem agere non currit praescriptio* е проведен в българското право, е обективизирано и в Решение №4 от 1998 г. по к.д. №16/1997 г. Този принцип също така е широко застъпен както в практиката на СЕС (например Решение *Gascogne Sack Deutschland GmbH и Gascogne*, дело T-577/14, т. 44, Решение *Profi Credit Slovakia*, дело C-485/19, т. 49, Решение *CaixaBank*, съединени дела C-224/19 и C-259/19, т. 80), така и в практиката на Европейския съд по правата на човека – например решение по делото *Howald Moor v. Switzerland* (жалби №52067/10 и 41072/11).

Съобразно изложеното относно съдържанието на оспорената законова разпоредба следва да се приеме, че 30-дневният срок по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, в рамките на който привлеченото като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер физическо лице трябва да прекрати участието си в търговското дружество, не започва да тече, ако лицето не е поставено в състояние на известност относно юридическия факт на привличането му като обвиняем, което по правило се извършва с предявяване на постановлението за привличане като обвиняем (чл. 219, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, НПК), респ. с предявяване на протокола за първото действие по разследването съгласно чл. 219, ал. 2 НПК. Във връзка с това следва да се има предвид, че предявяването е процесуално-следствено действие, което се явява последващо привличането като обвиняем, като Съдът вече е имал случай да обърне внимание в

Решение №10 от 2018 г. по к.д. №4/2017 г., че образуването на наказателното производство като общо правило „зависи от обстоятелства, които са извън неговата [на обвиняемия – бел. наша] воля“, и следователно е необходимо привличането му като обвиняем да бъде доведено до неговото знание, за да може да съобрази поведението си със съответните правни последици, които законът свързва с този юридически факт както в наказателното производство, така и извън него.

Изясненото съдържание на разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД относно началото на предвидения в нея 30-дневен срок се свързва с осигуряването на възможност в рамките на този срок привлеченото като обвиняем физическо лице да предприеме предвидени в закон правни действия за прекратяване на участието си в дружеството. При това положение отнемането на издадения на дружеството лиценз би се дължало на поведението на самото физическо лице, а не на причини, стоящи вън от неговата воля и възможности. Дори и в случай че съдружникът в едно търговско дружество след узнаване на посоченото обстоятелство не е предприел активни действия за прекратяване на участието си в дружеството по реда на чл. 125, ал. 2 от Търговския закон (ТЗ), дружеството, на което е издаден лицензът, разполага с възможността да защити интересите си чрез изключване на съдружника, тъй като поведението му е несъвместимо с интересите на дружеството (чл. 126, ал. 3, т. 3, респ. чл. 95, ал. 1, изр. 2 и чл. 99, ал. 2 във връзка с чл. 95, ал. 1, изр. 2 ТЗ). Следва да се уточни, че на общо основание 30-дневният срок тече винаги от уведомяване на физическото лице за привличането му като обвиняем, а не от уведомяване за това обстоятелство на самото дружество, което не е участник в наказателното производство. Във връзка с това следва да се има предвид, че съгласно чл. 46, ал. 2 във връзка с чл. 46, ал. 1, т. 1 и чл. 41, ал. 3, т. 2 ЗЧОД дружеството е длъжно в 14-дневен срок от „настъпване на промяната“ да декларира посоченото обстоятелство пред директора на Главна дирекция „Национална полиция“ – МВР чрез директора на съответната областна дирекция на МВР. Съобразно изложените по-горе съображения този срок не започва да тече преди уведомяването на физическото лице за привличането му като обвиняем, като житейската логика е, че лицето ще уведоми за това дружеството, на което е съдружник или член на управителното тяло, за да предотврати настъпването на неблагоприятни последици за дружеството. Когато лицензът за частна охранителна дейност е бил издаден на едноличен търговец, който като физическо лице е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, отнемането на лиценза би могло

да се осуети, ако в срока по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД търговецът прехвърли предприятието си по реда на чл. 60, ал. 1 във връзка с чл. 15, ал. 1 ТЗ.

В обобщение на изложеното Съдът намира, че оспорената разпоредба на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД в частта „в случаите на чл. 47, т. 5 относно б. „б“ следва да се разглежда в контекста на цялостната правна уредба на понятието „привличане като обвиняем“ като юридически факт, подлежащ на съобразяване и зачитане изобщо от правоприлагащите органи и от всички правни субекти, а не само в рамките на наказателния процес, както и с оглед на обусловените от него различни правни последици, включително в правната сфера на физическите лица (гражданите), които участват в състава или в управлението на търговеца или търговското дружество. Необходимо е също да се има предвид, че уредбата на хипотезата на „настъпване на обстоятелствата“ по чл. 47, т. 5 ЗЧОД не е насочена към самоцелно отнемане на издадения лиценз за частна охранителна дейност, а към даване на възможност както на физическото лице, така и на търговеца да предприемат предвидените в закон правни действия, чрез които да се изпълнят законовите изисквания за продължаване на дейността. Самото отнемане на лиценза според закона е крайна мярка, предвидена като последица от неизпълнение на тази възможност, но само след надлежно уведомяване на физическото лице за привличането му като обвиняем.

Според установената практика на Конституционния съд преценката за конституционосъобразност на оспорената законова уредба с изясненото ѝ по-горе съдържание изисква да се съобрази дали тя засяга конституционно признати права, налице ли е легитимна цел за това засягане и спазен ли е принципът на пропорционалност (съразмерност).

По отношение на правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията такова засягане според Съда не е налице. Следва да се има предвид, че поначало правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и не изключва държавното регулиране и държавния контрол на стопанската дейност, поради което Основният закон предоставя на законодателя да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред с оглед защитата на други конституционни ценности (Решение №6 от 1997 г. по к.д. №32/1996 г.). В същия смисъл и в Решение №1 от 2015 г. по к.д. №5/2014 г. се приема, че в правовата държава свободата на осъществяване на стопанската дейност се основава на „система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят“, поради което стопанската дейност не може да бъде преценявана „от гледище

на един изолирано взет конституционен принцип“, тъй като „при определяне на границите на държавното регулиране значение имат и други принципи и осъществяването на основните права става винаги в определена обществена и социална среда“. От тази гледна точка въвеждането на ограничения за извършване на точно определен вид търговска дейност по съображения за балансиране с други конституционни ценности само по себе си не е в състояние да обуслови нарушаване на Основния закон. Във връзка с това следва също да се има предвид, че според действащата законова уредба частната охранителна дейност не се упражнява свободно, а въз основа на лиценз, издаван при предпоставки и по ред, предвидени в закона, като по този начин държавата е гарантирала еднакви правни условия за извършване на тази дейност от всички търговци именно в съзвучие с конституционното изискване на чл. 19, ал. 2 от Основния закон. Нещо повече – след като търговецът е избрал да осъществява частна охранителна дейност при условията на законово уредения лицензионен режим, той се е подчинил на установените от законодателя ограничения при осъществяване на тази дейност (в този смисъл Решение №1 от 2002 г. по к.д. №17/2001 г.), включващи и възможността за отнемане на издадения му лиценз при определени предпоставки. След като конституционосъобразността на самия лицензионен режим за извършване на частна охранителна дейност не се поставя под съмнение поради накърняване на правото на свободна стопанска инициатива, това конституционно признато право не може да бъде накърнено на самостоятелно основание и поради отказ за издаване на лиценз или неговото отнемане на предвидено в закон основание. Следва също така да се има предвид, че отнемането на лиценза за определен вид стопанска дейност не лишава търговеца от възможността да упражни правото си на свободна стопанска инициатива в други области на пазарното стопанство.

Според Съда оспорената законова уредба не засяга и конституционното право на труд (чл. 48, ал. 1 от Конституцията) на ангажираните в търговското предприятие работници и служители, които не са адресати на разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, пораждаща непосредствено действие единствено в правната сфера на търговеца, на когото е издаден лиценз за частна охранителна дейност. Възможността на това основание да бъдат прекратени трудовите правоотношения с някои или с всички негови работници и служители е изцяло опосредена и хипотетична и е обусловена от начина, по който търговецът е преценил да организира дейността си след лишаването му от правото да осъществява частна охранителна дейност. По същество такава възможност може да е налице при

всяко отнемане на лиценз за извършване на каквато и да е подлежаща на лицензиране по силата на закон стопанска дейност, което не може да постави под въпрос конституционността на съответната законова уредба, приета въз основа на дискрецията на държавата да създава правила и да упражнява контрол върху стопанската дейност в защита на конституционни ценности.

Колкото до поддържаното от вносителя, че оспореният закон накърнява необосновано правото на собственост върху капитала на търговското дружество, следва да се обърне внимание, че отнемането на лиценз по никакъв начин не се отразява нито на самото съществуване на дружеството като правен субект, което произтича от вписването му в Търговския регистър (чл. 67 ТЗ), нито на правата на съдружниците върху капитала. При това, доколкото предоставянето на лиценз изисква вече регистрирано търговско дружество, неговият капитал, формиран от имуществените вноски на съдружниците, по подразбиране е набран преди лицензирането и последващото отнемане на лиценз не го накърнява, тъй като за напусналия, освободен или изключен съдружник са налице законови гаранции за получаване на равностойността на дела му.

Съдът приема, че оспорената законова уредба засяга презумпцията за невинност по чл. 31, ал. 3 от Основния закон, доколкото поставя привлеченото като обвиняем физическо лице пред необходимостта извън наказателното производство да предприеме, респ. да понесе последиците от действия, отразяващи се на правната му сфера. В противен случай за търговеца, който в общата хипотеза е трето лице, което няма отношение към предполагаемото престъпление, настъпва неблагоприятен резултат, ограничаващ стопанската му дейност въз основа на недоказано с влязла в сила присъда обвинение за извършено от друго престъпление.

След като е налице засягане на конституционно признато право на гражданите, преценката за конституционността на оспорения закон налага да се изследва налице ли е легитимно основание за това. Конституционният съд е последователен в своята практика, че ограничението на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение №3 от 2019 г. по к.д. №16/2018 г., Решение №4 от 2021 г. по к.д. №1/2021 г.). Възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание. С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните

права в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение №14 от 2014 г. по к.д. №12/2014 г., Решение №2 от 2015 г. по к.д. №8/2014 г., Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г., Решение №11 от 2021 г. по к.д. №7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение №14 от 2014 г. по к.д. №12 от 2014 г.; Решение №7 от 2016 г. по к.д. №8/2015 г.; Решение №5 от 2019 г. по к.д. №12/2018 г.). Както е прието изрично в Решение №10/2020 г. по к.д. №7/2020 г., „допустимите ограничения най-често са за защита на публичния интерес. Националната сигурност, народното здраве, обществения ред и моралът са ценности, за защитата на които може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи“.

Съдът обръща внимание, че частната охранителна дейност, макар и извършвана от търговци и следователно от гледна точка на правноорганизационната си форма да е търговска дейност, по съществото си разкрива сходство с дейността по опазване на обществения ред, която по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията е публична функция на държавата. Именно във връзка с това чл. 9, ал. 1, т. 2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) предвижда, че сред ограничително посочените стопански дейности, за които държавата може да установява лицензионен режим, са тези, които „пораждат повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България“ и са посочени в списъка-приложение към закона, в който извършването на частна охранителна дейност фигурира под №13. Според чл. 2, ал. 1 ЗЧОД частната охранителна дейност е дейност по „опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия“. Следва да се подчертае, че според чл. 2, ал. 3, т. 2 от закона такава дейност могат да извършват в собствена полза, въз основа на „лиценз за самоохрана“,

единствено държавни учреждения или субекти, ангажирани с обществено значими функции, каквито са например бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, Българската народна банка, висши училища, стратегически обекти от значение за националната сигурност и др. При извършване на частна охранителна дейност охранителният състав има правото да задържа лица (чл. 58 ЗЧОД), вкл. като използва физическа сила (чл. 59, ал. 1 – 3 ЗЧОД) и помощни средства, като белезници, каучукови, пластмасови, щурмови и електрошокови палки и прибори (чл. 60 ЗЧОД), както и да използва огнестрелно оръжие (чл. 62 ЗЧОД); да извършва проверка на документи, багаж, моторни превозни средства, както и проверка за наличие на взривни вещества, оръжие и забранени от закон вещества чрез технически средства (чл. 56, ал. 1, т. 1 ЗЧОД). По същество посочените дейности са свързани с упражняването на принуда, каквато в демократичната правова държава може да осъществява само публичната власт за постигане на легитимни цели, и в този смисъл лицензът за частна охранителна дейност предоставя правната възможност за упражняване на функция, която Основният закон поначало възлага на държавата в лицето на изпълнителната власт. Следва да се има предвид, че изисквания, аналогични на предвидените в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, има във всички закони, уреждащи държавните функции по поддържане на обществения ред и националната сигурност – чл. 155, ал. 1, т. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи, чл. 53, ал. 1, т. 6 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, чл. 141, ал. 1, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили. Обяснението на това сходство в нормативната уредба по отношение на длъжностните лица в държавните органи, ангажирани с опазване на обществения ред и националната сигурност, и частноправните субекти, лицензирани да извършват частна охранителна дейност, е именно публичният характер на функцията по поддържане на обществения ред. Ако държавата функционира като демократична и правова (което е невъзможно без необходимата степен на доверие на гражданите към публичните институции, за да се подчиняват на установения от държавата правопорядък), то и субектите, на които държавата е предоставила публични функции, трябва да отговарят на съответните високи изисквания, обезпечавачи специфичния авторитет, с който са свързани тези функции. В правовата държава властта е неразривно свързана с авторитета.

Във връзка с изложеното в практиката си Съдът е признал значението на „специфичния авторитет на службата“ като легитимно основание за ограничаване на конституционното право на труд при временното

отстраняване от длъжност на държавни служители (Решение №5 от 2016 г. по к.д. №2/2016 г., Решение №10 от 2018 г. по к.д. №4/2017 г., Решение №2 от 2018 г. по к.д. №2/2018 г., Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г.). Също така и „съхраняването на престижа на съдебната власт и доверието в нея, разколебано от поведението на освободения от длъжност магистрат, е цел от най-висш, конституционен порядък“ (Решение №5 от 2016 г. по к.д. №2/2016 г., Решение №17 от 2018 г. по к.д. №9/2018 г.). Дали охранителна дейност по поддържане на обществения ред може да се упражнява с авторитет от частни субекти, обременени със съмнения за евентуална престъпна дейност, е въпрос с ясен отговор. Същевременно както привлечените като обвиняеми физически лица – участници в търговското дружество, така и търговецът, на когото е издаден лиценз за частна охранителна дейност, разполагат с възможността да се освободят от тези съмнения, като предприемат предвидените в закона правни действия по отстраняване на лицата, поставящи под съмнение интегритета на упражняващите съответната дейност, но само след като са надлежно уведомени за съответните обстоятелства. Липсата на активност в тази насока обвързва титулярите на издадения лиценз да понесат предвидения в закона резултат – отнемане на предоставената от държавата възможност за извършване на частна охранителна дейност, което напълно се вписва в произтичащата от Основния закон необходимост за поддържане на обществения ред чрез упражняване на власт от субекти с ненакърнен авторитет. Следва да се има предвид също така, че основанията за отнемане на лиценза са аналогични на отрицателните предпоставки за неговото предоставяне, т.е. предварително ясно определени и известни (както е определен и известен и резултатът от неотстраняването им в предвидения от закона срок), а не въведени в закона след придобиване на правото да се упражнява частна охранителна дейност, в който случай би възникнало напрежение с изискванията за предвидимост и правна сигурност, произтичащи от принципа на правовата държава.

Като се има предвид, че отнемането на лиценза за частна охранителна дейност представлява предвидена в закона последица от непредприемане (от привлеченото като обвиняем физическо лице и от търговеца) в определен срок на също така предвидени в закон правни действия, осуетяващи този резултат, настъпването му е обусловено от свободната воля на търговеца и от упражненото му право на избор при предварително известни и определени по своите последици в закона алтернативни възможности. Упражняването на тези възможности е израз на „свободна воля и свободен избор“, които съгласно Решение №10 от 1994 г. по к.д.

№4/1994 г., Решение №2 от 2018 г. по к.д. №8/2017 г. и Решение №4 от 2022 г. по к.д. №14/2021 г. са „основно право на личността“ по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Основния закон, и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане. Във връзка с това и Решение №9 от 2017 г. по к.д. №9/2016 г. признава „свободата на личността да действа, като същевременно търпи резултатите от действията си“.

Като се има предвид изложеното, Съдът приема, че за произтичащото от оспорената законова уредба ограничаване на основно конституционно право на гражданите по чл. 31, ал. 3 от Основния закон е налице легитимна цел, каквато е опазването на обществения ред от лица, разполагащи с авторитет да упражняват принуда и да изискват спазване на определено поведение в интерес на общността.

Същевременно е спазен принципът на съразмерност – посочената легитимна цел не може да бъде постигната посредством по-щадящо средство, след като отнемането на лиценза за частна охранителна дейност е резултат от предоставена възможност (както на привлеченото като обвиняем физическо лице, така и на търговеца) за осуетяване на тази последица чрез предприемане на предвидени в закона различни правни действия в определен срок. При това, дори и лицензът да бъде отнет поради проявена пасивност за извършване на тези действия, този резултат не е необратим, тъй като законът не забранява последващо упражняване на частна охранителна дейност от търговеца. След отнемане на лиценза може отново да се иска издаване, тъй като основанието за отнемане на предходния лиценз вече е отпаднало, и в този смисъл не е налице пречка за издаване на лиценз по чл. 41, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД (участие в дружеството или в управителния му орган на лице, привлечено като обвиняемо за умишлено престъпление от общ характер). Същевременно следва да се има предвид, че за частната охранителна дейност не е предвиден ограничен брой на издаваните лицензи съобразно чл. 13 ЗОАРАКСД. В този смисъл е налице възможност за „преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства“ като критерий при преценката за пропорционалност на въведеното законово ограничение на конституционни права (Решение №6 от 2016 г. по к.д. №8/2015 г.). Във връзка с това Съдът вече е имал повод да отчете наличието на „възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства“ (Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г.) при преценка на конституционосъобразността на законова мярка, ограничаваща конституционно признати права за постигане на легитимна законодателна цел.

При извършване на преценката за съразмерност следва също така да се съобрази, че законът не е предвидил като пречка за издаване на лиценз, респ. като основание за отнемане на издаден лиценз, привличане като обвиняем за умишлено престъпление на всяко лице, ангажирано с дейността на търговеца, а само на лицата, които притежават капитала на дружеството или са членове на управителното му тяло и като такива контролират неговата дейност. Съдът вече е имал възможност, макар и във връзка с друг вид търговска дейност, да посочи, че „ограничаването на участието в застрахователни дружества е възможно и допустимо в обществен интерес“, като „ръководният критерий в тази насока [...] е професионалната и моралната годност на лицата, които чрез капиталово участие или управленски позиции упражняват контрол върху дружеството“ (Решение №6 от 1997 г. по к.д. №32/1996 г.). В този смисъл предвидената в оспорения закон мярка е щадяща и не надхвърля необходимото за защита на публичния интерес, като по отношение на нея е предвиден и съдебен контрол – както заповедта, с която се отказва издаване на лиценз, така и тази за отнемане на издаден лиценз подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 48 и чл. 49, ал. 3 ЗЧОД). Както е посочено в Решение №10 от 2020 г. по к.д. №7/2020 г., съдебният контрол се явява „гарант за правата на човека и тяхното пропорционално ограничаване“ и като такъв е от значение при формиране на преценката за съразмерност.

В обобщение на изложеното Конституционният съд намира, че оспорената законова уредба не противоречи на Основния закон в изясненото ѝ по-горе съдържание, съобразно което 30-дневният срок по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД започва да тече от уведомяването по предвидения в НПК ред на физическото лице, регистрирано като едноличен търговец, собственик на еднолично дружество с ограничена отговорност, съдружник в дружество с ограничена отговорност, член на управителния орган на търговското дружество или на юридическото лице, както и неограничено отговорен съдружник в командитно или събирателно дружество, за привличането му като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 49, ал. 1, т. 2 от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.) в частта „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. „б“.

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов и съдия Соня Янкулова

Подписваме решението с особено мнение, защото според нас разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 от Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) в оспорената част – „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. б), е противоконституционна.

Въпросът, който оспорената пред Конституционния съд разпоредба поставя, е: конституционносъобразно ли законодателят е определил привличането на едно лице като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер: първо, като основание за отнемане на лиценза на едноличен търговец или на юридическо лице, когато привлеченото лице има качеството, посочено в чл. 45, т. 5 ЗЧОД, и второ, като начален момент, от който започва да тече срока за предоставената на привлеченото лице възможност да прекрати участието си в търговското дружество или в юридическото лице.

И двете функции, които процесуалното действие – привличане на лице като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер – осъществява в оспорената разпоредба не съответстват на легитимна цел, на основание на която законодателят би могъл да отнеме придобитото от даден правен субект право и на основание на която би могъл да даде срок за упражняване на предоставено право.

Безспорно е, че гарантирането на сигурността и на обществения ред в контекста на осъществяване на охранителна дейност (по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗЧОД) от частни правни субекти е легитимна за държавата цел, която ѝ позволява да въведе определени ограничения на вече придобитото право за

извършване на тази дейност. Предоставянето на дейности от обхвата на сигурността и осигуряване на обществения ред в държавата на частни правни субекти като стопанска дейност неминуемо поставя пред правното регулиране на частната охранителна дейност изисквания, свързани със сигурността, но и с други ценности на демократичната държава като защитата на правата на човека и демократичния ред. Проблемът в случая е, че избраното от законодателя процесуално действие – привличане на едно лице като обвиняем, не може да бъде нито начален момент на срок, в който да бъде осъществено установено в Закона за частната охранителна дейност право (с оглед на уредбата на процесуалното действие в Наказателно-процесуалния кодекс, тъй като резултатът от това действие е факт, който може да остане продължителен период от време неизвестен за самото лице), нито може да бъде конституционносъобразно основание за отнемане на придобити права.

Съгласно чл. 219, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) лицето, за което са събрани достатъчно данни за извършване на престъпление от общ характер и за което не са налице основания за прекратяване на наказателното производство, се привлича като обвиняем със съставянето на съответното постановление на разследващия орган. Но привличането на едно лице като обвиняем и предявяването на постановлението за привличане на това лице като обвиняем, с оглед на чл. 219, ал. 1 и 4 НПК, са две различни процесуални действия, осъществявани без изрично законово изискване относно времевия период, в който могат да бъдат извършени при определена в закона последователност (с изключение на хипотезата на чл. 219, ал. 2 НПК и при отчитане на спецификата във връзка с този начин на привличане на едно лице като обвиняем с оглед на изискванията на чл. 219, ал. 3 НПК и на процесуалните действия по чл. 219, ал. 8 НПК). Лицето, което е привлечено като обвиняем, но на което не е предявено постановлението за привличане като обвиняем, не би могло да знае, че по отношение на него е налице законово основание за отнемане на лиценза, предоставен на търговското дружество или на юридическото лице (по изрази на закона), в което това лице участва, както и не би могло да знае, че за него започва да тече тридесетдневен срок, в който може да прекрати участието си в тях (както е в случая по делото пред Върховния административен съд – лицето е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер на 14.05.2019 г., а обвинението му е предявено на 02.11.2021 г.).

Този следващ от закона извод сезирацият съд не само е могъл, но е бил длъжен да направи, защото става въпрос (видно от мотивите на

решението на Конституционния съд по настоящото дело) за позоваване на основен принцип на правото – националното, международното и правото на Европейския съюз – принципът на правната сигурност, който изисква както правото „да не предписва невъзможното, а да създава условия правните субекти да съобразят поведението си с него“, така и когато държавата „въвежда законово изискване, с чието неизпълнение свързва неблагоприятни последици за неговите адресати, тя е длъжна да създаде механизъм за узнаване на това обстоятелство“. Този основен принцип на правото е трайно застъпен в практиката и на Съда по правата на човека (видно и от мотивите на решението на Конституционния съд по настоящото дело), което значи, че запитващият съд е длъжен да съобрази тази практика, за да спази изискването на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Нещо повече, с оглед на чл. 6, ал. 3, б. а) от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (Конвенцията) всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, има минимум правото да бъде незабавно и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него. Отнемането на лиценз, в контекста на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията, нарушава гражданско право, което значи, че настъпването на неблагоприятни правни последици за упражняването на това право, обусловени от обвинение за извършено престъпление, би могло да бъде установено като правна възможност едва след информирането на лицето за обвинението. По смисъла на Конвенцията, без спазването на това изискване, лицето не би било надлежно обвинено в извършване на престъпление. Този принцип е трайно установен също в правото на Европейския съюз и в практиката на Съда на Европейския съюз (видно от мотивите на решението на Конституционния съд по настоящото дело), което значи, че запитващият съд е длъжен да го съобрази.

Не това обаче е искането на сезирация съд, защото и след направеното уточнение в предмета на искането, а и от неговите мотиви, се установява, че съмненията на съда за несъответствие с Конституцията са относно придаденото от закона значение на правопораждащ юридически факт на привличането на едно лице като обвиняем, което е основание за отнемане на лиценза. С твърдението, че „този срок не може да започне да тече преди привлеченото като обвиняем лице да е узнало за съответното обстоятелство“ Конституционният съд по същество приема, че установеният в оспорената разпоредба юридически факт – привличането като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, не може да изпълни възложената му от законодателя функция на начален момент на тридесетдневния срок. Изводът, че „съобразно изложеното относно

съдържанието на оспорената разпоредба следва да се приеме, че 30-дневният срок ... не започва да тече, ако лицето не е поставено в състояние на известност относно юридическия факт на привличането му като обвиняем“, променя съдържанието на оспорената разпоредба като вместо „е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер“ (хипотезата на чл. 219, ал. 1 НПК) определя друг юридически факт за начален момент – предявяването на постановлението за привличане на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер (чл. 219, ал. 4 НПК).

Неясно е обаче как може оспорената разпоредба „да се разглежда в контекста на цялостната правна уредба на понятието „привличане като обвиняем“ като юридически факт, подлежащ на съобразяване и зачитане изобщо от правоприлагащите органи и от всички правни субекти, а не само в рамките на наказателния процес“, при положение, че основен принцип в правото е, че думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове и това е още по-необходимо, когато става въпрос за наказателна отговорност и за процесуални действия, които имат различна цел и поради това – различно правно значение.

По отношение на второто установено от законодателя правно значение на процесуалното действие „привличане като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер“ – действието му като основание за отмяна на лиценз, Конституционният съд приема, че е налице съответствие с изискванията на Конституцията, но при изричното уточнение, че извършва „преценката за конституционносъобразност на оспорената законова уредба с изясненото ѝ по-горе съдържание“. Така според Съда и по отношение на отнемането на лиценза преценката му не е относно факта на привличането като обвиняем, а относно факта на предявяването на обвинението. Това обаче са две различни процесуални действия с ясно установен в закона начин на осъществяване, поради което в случая не става въпрос за съхраняващо или корективно тълкуване на закона в съответствие с изискванията на Конституцията, а за замяна на установено в закона правно понятие, определящо самостоятелно процесуално действие, с друго понятие, което определя друго действие на наказателнопроцесуалното право, за да се пригоди една разпоредба към принципи на Конституцията. От това следва, че оспорената разпоредба е противоконституционна, но вместо да направи този извод Конституционният съд заменя нейното съдържание с друго правно понятие, имащо също ясно и конкретно съдържание в наказателнопроцесуалното право.

Що се отнася до приетото от Конституционния съд, че „привличането като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер“ в използвания от Съда смисъл съответства на легитимната цел на осъщественото засягане, смятаме, че отговорът на този въпрос изисква преценка за характера и значението на процесуалните действия по привличане като обвиняем (дори и с оглед на приетото от Съда разбиране за предявяване на постановлението за привличане като обвиняем), в контекста на субекта от който и на фазата на която, тези действия се осъществяват в наказателното производство (по смисъла на чл. 1, ал. 1 НПК).

Съгласно чл. 127, т. 3 от Конституцията само прокуратурата е тази, която разполага с правомощието да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление. Това конституционно правомощие на прокуратурата е намерило законово отражение в разпоредбата на чл. 242, ал. 1 НПК, съгласно която след като завърши разследването прокурорът повдига обвинение с обвинителен акт, но може и да прекрати наказателното производство, ако са налице основания за това. Следователно едва тогава, когато прокурорът установи, че са налице основания за повдигане на обвинение с обвинителен акт би могъл да се обсъжда въпроса за наличие на легитимна цел за ограничаване на придобито гражданско право, защото едва тогава конституционно компетентният орган е привлякъл към отговорност съответното лице. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд, макар и приета по отношение на отменения Наказателно-процесуален кодекс, но отнасяща се до разпоредби с идентично съдържание с относимите разпоредби на действащия Наказателно-процесуален кодекс. Съгласно тази практика „повдигането и изменението на обвинението в хода на разследването могат да бъдат последвани от прекратяване на предварителното производство, когато се установят основанията по чл. 21 НПК“, поради което „тези действия не съставляват привличане към отговорност по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията“ – Решение №14 от 30.09.1999 г. по к. д. №1/1999 г. Презумпцията за невиновност, установена в чл. 31, ал. 3 от Конституцията, приема Конституционният съд в Решение №7 от 21.06.2016 г. по к. д. №8/2015 г., „се прилага по отношение на всички обвинени в извършването на престъпление, без да търпи каквито и да било изключения“. В това решение, както и в Решение №5 от 12.05.2016 г. по к. д. №2/2016 г., Решение №10 от 29.05.2018 г. по к. д. №4/2017 г. и Решение №2 от 21.02.2019 г. по к. д. №2/2018 г., Конституционният съд установява противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация и на чл. 100, ал. 5 от Закона за държавния служител за отказ да се издаде разрешение за достъп до

класифицирана информация при „образувано досъдебно или съдебно производство“ и за временно отстраняване от работа при „образувано наказателно производство“, както и на чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи и на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт, предвиждащи временно отстраняване от длъжност на държавен служител, съответно на съдия, прокурор или следовател при „привличане като обвиняем“.

Фактът, че в законодателството съществуват разпоредби със съдържание, което е идентично на съдържанието на оспорената в настоящото производство разпоредба – чл. 155, ал. 1, т. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи, чл. 53, ал. 1, т. 6 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, чл. 141, ал. 1, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (който е с различна редакция), не може да служи като доказателство за конституционносъобразност на оспорената разпоредба в контекста на преценката за легитимност на въведеното ограничение на придобитото гражданско право – лиценз на юридическо лице за упражняване на правнорегламентирана дейност. В българското законодателство съществуват и разпоредби, уреждащи възможността за упражняване на не по-малко рискови за сигурността на държавата и за правата на гражданите дейности, които не съдържат подобни разпоредби, а само и единствено разпоредби, които установяват изискване лицата „да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер“ – например: чл. 44, ал. 1 от Закона за Държавна агенция „Разузнаване“, чл. 8, ал. 1, т. 3 и ал. 3 от Закона за хазарта, чл. 93 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране.

С оглед на изложените мотиви смятаме, че разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД в частта „за случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. б) е противоконституционна и в двете, придадени ѝ от законодателя значения – на основание за отнемане на лиценз и на начало на срок за упражняване на правото на „прекратяване на участието в търговското дружество или в юридическото лице“, като средство за запазване на придобитото от правния субект гражданско право – лиценз за извършване на частна охранителна дейност.

Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 07.12.2023 г. конституционно дело №4/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество. Делото е образувано на 27.01.2023 г. по искане на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (ИК/Кодекс) (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“; чл. 213б ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; §54 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИДИК)(обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя §145 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм., бр. 85 от 2017 г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.).

⁹ обн., ДВ, бр. 104/2023 г.

В искането са изложени съображения и приведени доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби.

С определение от 14 март 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната изборителна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“; чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, както и §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.). Със същото определение Конституционният съд е отклонил искането за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта „Машинно гласуване не се произвежда в изборителни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 изборители“, като е прекратил конституционното производство в тази му част.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: президентът на Република България, министърът на вътрешните работи, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, както и „Институт за развитие на публичната среда“ и проф. д-р Михаил Константинов.

Президентът посочва, че според оспорваните изменения в ИК, „изборителят по свое усмотрение ще определя начина на гласуване – с хартия или с машина, в повечето от секциите“, а не законът въз основа на установени критерии, и твърди, че „Правото и задължението за императивно дефиниране на начина на гласуване принадлежи на законодателя“. Подчертава, че това изискване се отнася преди всичко до „уредбата на

отношенията в сферата на публичното право, каквито несъмнено са изборните отношения“. В становището се поддържа, че „Гласуването по предпочитание/усмотрение с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване създава неравно третиране на избирателите, без законодателят да е създал критерий, на който трябва да отговарят всички избиратели от секцията“. Приема се, че „Въвеждайки двата начина на гласуване в рамките на една и съща секция, законодателят не действа в пределите на законодателната целесъобразност, а създава допълнителни възможности да се въздейства на избирателя и тайната на вота да бъде нарушавана“. Според президента, с отчитането на гласовете от машинния електронен вот посредством физическо/фактическо броене на отпечатаните от устройствата за гласуване хартиени бюлетини, „се подменя още една характеристиката на машинното гласуване - като електронно гласуване, осъществявано в контролирана среда“, и това противоречи на „целта на законодателя „избирателите да имат „право на избор“ между хартия и машина.“. Държавният глава достига до извод, че „въведените правила за смесен начин на гласоподаване (чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 4, чл. 268, ал. 4 и 5 ИК) и отчитане на резултатите от него (чл. 271 ИК) не съответстват на конституционните стандарти за всеобщо, равно и пряко изборно право с тайно гласуване при организация и ред, определени в закон (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията)“. Приема, че „изборният от законодателя критерий за определяне на субектите, на които ще се предостави достъп до изходния код, нарушава принципа на равенството пред закона (чл.6, ал.1 и 2 от Конституцията)“. Президентът заявява, че оспорваните изборни правила „по същество променят смисъла и на голяма част от уредбата“, която непроменена формално в кодекса уредба така „придобива непредвидимост и непредсказуемост“.

В становището си министърът на вътрешните работи сочи, че при промените в ИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), не се установяват „обективни критерии за начина на гласуване“, а се предоставя на избирателя „по своя преценка да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“. Поддържа, че това отсъствие на еднозначни императивни правила, приложими за всички избиратели в дадена секция, означава неизпълнение от страна на законодателят на неговото задължение по чл. 42, ал. 2 от Основния закон „да уреди по ясен и предвидим начин организацията и реда за провеждането на изборите“. Според министъра на вътрешните работи двата способа на гласуване са поставени в неравносложно положение, „което се проявява и по отношение на бюлетината за машинно гласуване, начина на отчитане на изборните резултати,

непропорционалното ограничение спрямо избирателите, предпочели да гласуват с машина, да не могат да гласуват с хартиена бюлетина например в случай на технически проблеми и др“. Обръща внимание, че „Подмяната на характеристиките на машинното гласуване и отпадане на присъщите за това гласуване защиты, свързани с машинното отчитане на резултатите в електронна среда, го поставя в неравностойно положение спрямо гласуването с хартиена бюлетина и предвид намаляване на гаранциите срещу недействителния вот“. Твърди, че предвиденото ограничение за осигуряване на достъп до „изходния код и документацията на електронната система“ само за партии и коалиции, получили над 4 на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори, „лишава от подобна възможност партиите и коалициите, които не са преминали изборната бариера, ... като поставя под въпрос равенството на участниците в изборния процес и гражданите пред закона“. Приема, че „уредбата на машинното гласуване след измененията в Изборния кодекс, не отговаря на изискванията за съгласуваност и последователност на правните норми, принципите за оправданите правни очаквания, равенството пред закона и правната сигурност, присъщи като елементи на правовата държава“.

Министърът на правосъдието поддържа, че с последните изменения в ИК „липсва определен критерий“, който да обуславя начина на гласуване от всеки гласоподавател. Излага аргументи, че „алтернативният способ“ за гласуване „създава условия да не се запази анонимността на избора на отделните избиратели..., което не отговаря на съвременните конституционни стандарти за произвеждане на свободни избори, тъй като именно тайният вот е гаранция за това“. Твърди, че „Въведените нови правила относно бюлетините за машинно гласуване, отчитането на гласовете от машинния вот чрез физическо преброяване на бюлетините, отпечатани от устройствата за гласуване и липсата на протокол с данните от машинното гласуване на практика елиминират основната цел и предимства на тази форма на гласуване“. В становището се посочва, че „в нарушение на принципа на равенството“, разпоредбата на чл. 206, ал. 3 въвежда забрана едностранно – „само за избиратели, предпочели да гласуват с бюлетина за машинно гласуване. Подчертава се, че като се използват две различни понятия „бюлетина за машинно гласуване“ и „бюлетина от машинно гласуване“, за които няма легална дефиниция и те не могат да бъдат ясно разграничени, е „допуснато противоречие, което нарушава принципа на правна сигурност и правовата държава“. Застъпва се тезата, че разпоредбата на чл. 213б ИК има ограничителен характер, защото „обвързването на

възможността за достъп с процентно получените гласове поставя субектите в различна ситуация и създава условия за неравноправност на участниците в изборния процес“.

В становището на Върховния административен съд (ВАС) не се споделят доводите на вносителя за противоконституционност на оспорените разпоредби. Привеждат се аргументи, че нормите, предмет на настоящото конституционно дело, не нарушават принципа на правова държава, равенството на гражданите пред закона и забрана за дискриминация, както и принципа на равно изборително право. Според ВАС „Оспорените разпоредби отговарят на съвременните конституционни стандарти за провеждане на честни, прозрачни и законосъобразни избори“. Като се позовава на практиката на Конституционния съд ВАС не намира оспорената разпоредба на §54 ЗИДИК за противоконституционна.

В становището на Висшия адвокатски съвет (ВАДвС) се твърди, че „Сегашните изменения в чл. 206 ИК отново връщат т.нар. „хибридна“ форма на гласуване - т.е. по избор на гласоподавателя с хартиена бюлетина или машинно и макар изборите за 45-то НС да показваха редица проблеми при отчитането на вота при хибридният начин на гласуване, това само по себе си не е основание за противоконституционност, а въпрос на техническото обезпечаване, подготовката на секционните комисии и тяхната компетентност за провеждане и отчитане на изборния процес“. Относно разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ВАДвС застъпва тезата, че „възможността за корекция, която последващо е предвидил законодателят за изборител с хартиена бюлетина, при машинния вот се реализира в хода на самото гласуване и поради невъзможност от подаване на невалиден глас отпада и нуждата да се гласува повторно“, което „обосновава и липсата на противоконституционност на тази разпоредба“. ВАДвС приема, че са налице основания за обявяване на разпоредбата на чл. 212, ал. 4 ИК за противоконституционна – допуснато е противоречие между изразите „бюлетина за машинно гласуване“ и „бюлетина от машинно гласуване“, което „създава правна несигурност, без ИК да дава легална дефиниция на двете понятия, за да могат те да бъдат разграничавани безспорно, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ)“. Според ВАДвС ограничението, въведено от законодателя с разпоредбата на чл. 213б, ал. 1, в атакуваната част, „е необосновано и в противоречие със забраната в чл. 6, ал. 2 от Конституцията за създаване на ограничения на дискриминационен принцип – в случая - между участниците в изборния процес“. Поддържа, че оспорените разпоредби на чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ и чл. 430 в частта „като

преброява бюлетините от машинното гласуване“ са в „противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 от КРБ), конституционно установените принципи на изборното право (чл. 10 КРБ), равенството на гражданите пред закона и забраната за дискриминационното им или привилегировано третиране (чл. 6 КРБ), което и обосновава евентуалната противоконституционност на оспорените разпоредби...“. По отношение на §54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя §145 ПЗРЗИДИК, (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.) ВАДвС споделя доводите на вносителя за противоконституционност и на тази разпоредба.

В становището на „Институт за развитие на публичната среда“ се подчертава, че „технологията на гласуване сама по себе си не води до промяна в принципа на равното изборно право“ - за всеки изборител е осигурена възможност да подаде своя глас и тежестта на гласа на всеки един изборител е равна за съответния вид избор. Поддържа се, че „Законът не въвежда критерии кога ЦИК може „да не възложи“ техническото осигуряване на машинното гласуване и по този начин оставя всичко на субективната преценка на комисията, която по свое усмотрение може да решава дали да организира или не машинно гласуване във всяка секция в чужбина“, поради което чл. 212, ал. 5 в оспорената част е в противоречие с принципа на правовата държава. Споделя се твърдяното в искането, че въвеждането на две различни понятия с последните промени в Изборния кодекс – бюлетина за машинно гласуване (визуализацията на екрана на машината, която има същото съдържание като хартиена бюлетина) и бюлетина от машинно гласуване (разпечатвана от машината, която отразява само вота на изборителя) „може да доведе до неяснота и затруднява организацията на изборния процес“. Обръща се внимание, че „Въвеждането на нов термин „бюлетина от машинно гласуване“ и недопускането на повторно гласуване, след като такава бъде отпечатана, поставя изборителите, дали гласа си с машина, в по-неблагоприятно положение от тези, гласували с хартиена бюлетина“. Посочва се, че „начинът на преброяване на бюлетините при гласуване с хартиени бюлетини и при гласуването с машина – извършвано от секционната изборителна комисия, не поставя изборителите, избрали различни способи за гласуване, в неравностойни условия“. В становището се излагат съображения, че с „неяснотите“ относно осигуряването на достъп до информацията, както е предписано в чл. 213б ИК се „създава неравнопоставеност между участниците в един и същи процес - изборния, и по тази причина е противоконституционна“. По отношение на §54 ЗИДИК се поддържа, че „Приемането на разпоредби, които нямат отношение към предложените

първоначално законопроекти, ерозира доверието и създава непредвидимост по отношение на публичните правила“, което противоречи на принципа на правова държава.

Според проф. д-р Михаил Константинов оспорените в искането текстове не са противоконституционни, но едновременно отбелязва, че в действащия ИК има други разпоредби, които са в противоречие с Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Оспорените изцяло или частично разпоредби на чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 4 и 5, чл. 213б, ал. 1, чл. 213в, чл. 268, ал. 4 и 5, чл. 271, чл. 430 ИК (обн. ДВ, бр.104 от 2022 г.), са в обхвата на нормен комплекс, който регулира участието в изборния процес в хипотезата на законодателно предоставената възможност за реализация на вота на избирателя и чрез специализирано техническо устройство за машинно гласуване – гласуване с „бюлетина за машинно гласуване“. Оспореният §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр.104 от 2022 г.) отменя §145 ПЗРЗИДИК (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм. бр. 85 от 2017 г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.), който установява правното основание за експериментално дистанционно електронно гласуване и предписва механизмите за неговото практическо осъществяване в изборния процес.

Преобладаващата част от приведените в искането доводи, в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби от ИК, се основават на конституционния принцип на равенство и на равното избирателно право като основно политическо право. Поради това Конституционният съд намира за подходящо, преди да разгледа искането по същество да очертае накратко отправната си позиция в тази материя при произнасянето в настоящото производство.

Политическата свобода и политическото равенство са базисни ценности и основополагащи принципи на демокрацията. Те са прогласени в основните закони на съвременните конституционни демокрации, каквато е и действащата българска Конституция, и на тях се основава Конституционният съд в своята практика, включително в материята предмет на искането.

Между свободата и равенството съществува вътрешно напрежение, което е присъщ проблем на всяка политическа (както и морална) система,

изграждана върху повече от една ценност. Макар и не рядко те да се представят като несъвместими, повече от развитите демократични общества успяват да съчетават по-малка или по-голяма степен на лична свобода с мерки, водещи до ограничаване ефекта на неравенството по отношение на различните категории права, включително и на политическите. В една демократична общност свободата не е над равенството – йерархична по естеството си връзка между тях означава налагане върху една група индивиди на волята на друга, но също така равенството не е пред свободата, тъй като това създава опасност от прекомерна интервенция в автономията на индивида и авторитарност. Свободата не е просто една от ценностите, тя е ценност – предпоставка за други ценности, включително и за равенството, обсъждано като основно право принципно. Това виждане е възприето и от българския конституционен законодател, което се потвърждава от поставянето на свободата като общочовешка ценност и принцип на демократичния ред, както в Преамбюла, така и в нормативната част (чл. 6, конкретизирано в чл. 19, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и др.) на Конституцията от 1991г., на един ред, но пред равенството, прокламирано като равенство по достойнство и права на всички (ал. 1, чл. 6 от Основния закон възпроизвежда буквално текста на чл. 1, изр. първо от Всеобщата декларация за правата на човека).

Без да навлиза в подробен анализ на широкия спектър позиции и дебати, в политическата и правна доктрина и практика, относно свободата и равенството, Конституционният съд отбелязва, че споделя разбирането, че те са в динамично равновесие - взаимно се допълват и укрепват своя характер на демократичен фундамент и пораждащите се във връзка с тяхното гарантиране проблеми следва да се решават едновременно.

Свободата, както и равенството, не са абсолютни и те могат да бъдат ограничавани. При намеса в свободата въпросът не е дали се намаляват възможностите, измежду които можем да избираме според собствената си воля, а в това, дали интервенирането в обхвата на свободата е рационално обосновано и е в съответствие с едно общо правно правило, на което правило всички сме еднакво подчинени (т.е. дали конкретната намеса генерира състояние на подчиняване каквото прави произволната намеса в свободата). На свой ред, произволните неравенства и дискриминация могат да генерират състояние на господство и в такъв случай те противостоят и на равенството и на свободата, а непосилната цена на свободата също я ограничава така както и прякото налагане на една воля над друга.

За настоящото производство е от значение, също така, да се припомни, че възприетият модел на принципа на равенство в действащия Основен закон, който е в основата на конституционната конструкция на равното изборително право, е модел на юридическо равенство, чиито смисъл, представен най-общо, се изразява в изискване за равнопоставеност пред закона: еднакво третиране от държавата на еднаквите случаи и различно третиране на неравностойните; равенството не изключва по абсолютен начин различното третиране – разбиране, последователно поддържано в практиката на Съда (Решение №6/2010 г.; Решение №4/2014 г.; Решение №10/2016 г.; Решение №9/2021г.; Решение №10/2022 г. и др.). Конституционният императив обхваща забрана за дискриминация както и недопускане на привилегии на основание изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 от Основния закон признаци (Решение №14/1992 г.). Очертаното по-горе разбиране се поддържа последователно от Конституционния съд в неговата практика, и Съдът не намира основание да се отклони от нея в настоящото производство.

Конституционният съд привлича вниманието към модела на равенство в Конституцията, за да подчертае, че той е определящ за релевантната правна аргументация на неравенството, а не друг модел какъвто е този на равенство на възможностите, като достъп до ресурс (изначален) или на равенство по отношение на резултатите. Въпреки че равенството на възможностите може да бъде съществена концепция в области като социална политика, заетост или образование, тя не е непременно водеща за правните доводи по отношение на равенството пред закона. Модел на равенството, основан на такава концепция, изисква засилено внимание към неговия потенциал за преместване на тежестта в ангажиментите на държавата, при разширяване на равенството, което изисква по-мощна и интервенция в свободата.

Конституционният законодател, по смисъла на разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Основния закон, предоставя преценката относно организацията и реда за произвеждане на избори, включително определянето на подходящата изборителна система, способите за изразяване и отчитането на вота на всеки, и на резултатите от съответния изборен процес, на дискрецията на общонационалното представително учреждение, на което възлага осъществяването на законодателната власт. В демократичната правова държава свободата на преценка на законодателя е лимитирана и тя трябва да остане в пределите, очертани от изискванията на върховния закон на държавата както относно нормативния ранг и реда на приемане на акта, в който се обективира неговата преценка в очертаната материя, така и на

изискването за съответствие на правната уредба с конституционните ценности и принципи, „и така изборите да легитимират държавното управление, основаващо се върху вота на избирателите, даден в честно и плуралистично състезание“ (Решение №4/2011 г.; в този смисъл и Решение №3/2017 г., Решение №8/1993 г.).

Конституционният съд подчертава, че в правните разсъждения, началата на установения в Основния закон модел на равенство – равенство пред закона и забраната за дискриминация, по определени на конституционно ниво признаци, осигуряват основата за оценка дали има валидна и обективна причина за различно третиране на отделните лица/групи и дали такова разграничаване в третирането от закона е в съответствие със същностното ядро на основните права и конституционните принципи.

Воден от изложеното Конституционният съд установи както следва:

1. По отношение на чл. 206, ал. 1, в оспорената част, и ал. 3 ИК, и допуснатата част от оспорената ал. 5, чл. 212 ИК

- относно чл. 206, ал. 1, в оспорената част ИК

В искането вносителят твърди, че „с новата редакция на чл. 206, ал. 1 ИК, въвеждането на възможност за избирателя за избор на способа за гласуване (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) се създава правна несигурност относно запазването на тайната на вота и отчитането на изборния резултат“ и поддържа, че „в настоящата си редакция чл. 206, ал. 1 във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК нарушава както принципа на равно избирателно право, така е и в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на Конституционния съд“.

Конституционният съд обръща внимание, че в предявеното искане разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК, в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“, се оспорва във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК. Приведените от вносителя доводи се основават на тълкуване на двете разпоредби в смислово единство. В определението по допустимост - Определение № 3/2023г., относно частта от разпоредбата на ал.5, чл.212 ИК - „Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели...“, Съдът посочва, че тази част „макар и да е въведена в самостоятелно изречение в новата редакция на разпоредбата (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в действителност буквално възпроизвежда частта от

предходната редакция на чл. 212, ал. 5 (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.), по която има произнасяне на Конституционния съд с Решение №9/2021г., и е отклонено искането за преценка на нейната конституционност в настоящото производство. Поради това Конституционният съд следва да прецени съответствието с Конституцията на разпоредбата на чл. 206, ал. 1, отчитайки постановеното в определението по допустимост.

Доколкото в ал. 1, чл. 206 ИК е установено принципното законодателно разрешение, относно приложимите алтернативно способности на гласуване, и следващата ал. 3 от същия чл. 206 ИК е част от уредбата на един от тях, а разпоредбата на чл. 212, ал. 5 (в допуснатата за разглеждане част, в контекста на изтъкнатата от вносителя свързаност с чл. 206, ал. 1) предвижда изключение от общото правило, Конституционният съд следва най-напред да обсъди съответствието с Основния закон на принципното законодателно разрешение така както то е оспорено: чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“ и допълващата уредбата на един от способите в чл.206, ал.3 ИК.

Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е въведено с приемането на ИК през 2014 г. (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.). С разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК е предоставена възможност в избирателната секция избирателят да може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване. През 2021 г., с промените в ИК (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.), е въведена разпоредба, която определя способа на гласуване еднозначно и избирателят няма възможност да избира начина на гласуване в избирателната секция. Предвидено е гласуването да става единствено с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК. След приключване на гласуването секционната избирателна комисия (СИК) отчита резултатите от машинното гласуване в избирателната секция чрез отпечатване на протокол от системата (чл. 271, ал. 1 ИК). Това гласуване с бюлетина за машинно гласуване, по смисъла на измененията в ИК през 2021 г., е предвидено като вид електронно гласуване (машинно гласуване), което използва технология за гласоподаване с електронни средства (машини) в контролирана среда.

С последните изменения в ИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в частност с разпоредба на чл. 206, ал. 1, така както е оспорена, се възстановява възможността за избирателя да определи алтернативно за себе си способа на гласуване - да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, каквато възможност е изключена в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК. Предвидено е също така, че след приключване на гласуването, СИК

отчита резултатите от машинното гласуване като преброява отделно бюлетините от машинното гласуване (чл. 271, ал. 1 ИК).

Кодексът изрично предписва, че „гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина“ (чл. 206, ал. 2 ИК). Разпоредбата на чл. 3, ал. 2 ИК постановява, че „всеки избирател има право на един глас“, а разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК – че „избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.“ Доколкото ИК не предвижда различна тежест на гласовете, подадени от избирателите чрез хартиена бюлетина, и гласовете, подадени от избирателите чрез бюлетина за машинно гласуване, а установява точно обратното общо правило в чл. 206, ал. 3 ИК, и са създадени законови гаранции срещу произволна намеса, при която и да било предпочетен способ на гласуване, в независимото формиране и изразяване на волята на всеки избирател, което е ядрото на избирателното право, не може да се приеме твърдяното от вносителя, че е налице нарушаване на равното избирателно право. И в двата случая избирателят гласува пряко с бюлетина, която се попълва лично от него, и на двата способа на гласуване законодателят признава еднаква правна значимост и тежест в изборния процес. Оспорените части от разпоредби на чл. 206, ал. 1 ИК осигуряват еднакво възможност на гражданите, според свободно формираната им воля, да направят избора си за начина на упражняване на тяхното активно избирателно право между гласуване с бюлетина за машинно гласуване или с хартиена бюлетина.

Бюлетината за машинно гласуване е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина, като Централната избирателна комисия (ЦИК) утвърждава образеца на бюлетината (чл. 212, ал. 3 ИК). По същество бюлетината за машинно гласуване представлява пренасяне и визуализиране на текста от хартиената бюлетина върху електронен носител. За съответния вид избор се създава обща бюлетина върху визуален или тактилен терминал, на която гласоподавателят отбелязва по еднозначен начин своя вот (чл. 212, ал. 2 ИК). В допълнение, важно е да се отбележи, че разпоредбата на чл. 206, ал. 4 ИК предвижда, че за гласуването с бюлетина за машинно гласуване се прилагат съответните правила, които се отнасят до гласуването с хартиена бюлетина. В този смисъл и в двете хипотези избирателят гласува с бюлетина по утвърден от ЦИК образец, която е с идентично съдържание и не се различава по своите видими реквизити (чл. 212, ал. 3 ИК).

Идентичен е и начинът на преброяване и отчитане на бюлетините – при гласуване с хартиени бюлетини преброяването се извършва от СИК.

Подобно е законодателното разрешение и при гласуването с машина - чл. 271, ал. 1 ИК предписва, че СИК преброява бюлетините от машинното гласуване и така отчита резултатите от машинното гласуване. И в двата случая, съгласно промените в Кодекса през 2022 г.(обн. ДВ, бр. 104 от 2022г.) СИК преброява и отбелязаните преференции върху бюлетината и тя е тази, която установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и съставя протокол за това. В допълнение Съдът посочва, че съгласно чл. 268, ал. 4 ИК визуализираният на екрана на устройството глас на избирателя се „записва на записващо техническо устройство“, а върху отпечатаната бюлетина „е изписан отразеният вот“.

Видно от изложеното законът третира по един и същ начин избирателите в изборния процес, независимо от изборния способ, измежду предоставените със закона алтернативни възможности – гласуване чрез хартиена бюлетина или чрез бюлетина за машинно гласуване. Важно е да се подчертае, че законодателят изрично квалифицира тези два способа за реализиране на активното избирателно право като „равностойни“ в разпоредбата на чл. 206, ал. 2 ИК и въвежда еднакви правила за гласуването. Както Конституционният съд подчертава в Решение №9 от 2021 г. „Начинът на гласуване – чрез отбелязване на вота върху хартиена бюлетина, върху бюлетина за машинно гласуване или по друг начин, по който се упражнява правото на глас – е въпрос на законодателна целесъобразност, която сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност, стига законът да спазва принципите на избирателното право, установени в чл. 10 от Конституцията, и в частност да предвижда равно третиране на всички гласове, независимо от начина на тяхното подаване“. В настоящия случай това е постигнато от законодателя. От значение при преценката за конституционност на обсъжданата законова разпоредба е, че независимо от това какъв вид способ за гласуване е предвиден от закона, има въведени гаранции за осигуряване на интегритета на изборния процес и равното участие в него на гражданите.

Предвид изложените съображения Конституционния съд намира, че в оспорените си части разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК не нарушава принципа на равното избирателно право и е в съответствие с изведените конституционни стандарти според практиката на Конституционния съд в обсъжданата материя.

- относно чл. 206, ал. 3 ИК

Що се отнася до оспорената разпоредба на ал. 3, чл. 206 ИК, в искането се твърди, че с „въвеждането в ал. 3 на чл. 206 на едностранна забрана само за избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване,

да не може да гласува с хартиена бюлетина, води до неравнопоставено третиране на гражданите и създава допълнителен стимул за гласуване с хартиена бюлетина“. Вносителят приема, че „по този начин ... правата на гражданите, гласуващи с бюлетина за машинно гласуване, са по-слабо защитени, а самите избиратели са поставени в по-неблагоприятно положение в нарушение на чл. 6 от Конституцията“.

Конституционният съд отбелязва, че с измененията в ИК през 2022 г. (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в разпоредбата на чл. 206, ал. 3 е възстановено нормативното ѝ съдържание според редакцията към момента на приемането на Кодекса (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г.), а именно: „Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина“. ИК действително изрично предоставя право на избирател, избрал да гласува с хартиена бюлетина, който сгреши при поставянето на знака, изразяващ неговия вот, да върне сгъната сгрешената бюлетина на секционната избирателна комисия и да получи нова бюлетина за гласуване от същия вид. (чл. 267, изр. първо ИК). Това право се предоставя на избирателя, обаче, само веднъж (чл. 267 изр. второ ИК), за да се избегне обявяване на подадения вот за невалиден с отчитане на житейската вероятност за допускане на грешка при попълването на бюлетината. Съгласно разпоредбите на чл. 266, ал. 1 и чл. 278, ал. 3 ИК вписването в бюлетината на специални символи, като букви, цифри или други недопустими знаци, прави бюлетината недействителна, респективно - вотът невалидно подаден. В случаите, когато избирател е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, подаване на недействителна бюлетина е обективно невъзможно. В тази хипотеза самото устройство за машинно гласуване не допуска процедурата по гласоподаването да завърши ако е направено друго от избирателя освен еднозначно отбелязване на вота и съответно – на предпочитанието (преференцията) за кандидат от избраната от него кандидатска листа на партия или коалиция (чл. 268, ал. 3, изр. първо, чл. 329 ИК). Кодексът, обаче, предоставя възможност на избирателя, при машинно гласуване, еднократно да промени избора си преди потвърждаването му (чл. 268, ал. 3, изр. второ ИК). Подобна възможност за промяна е свързана със спецификата на техническо устройство за машинно гласуване, позволяващо корекция на подадения вот да бъде извършена в самия процес на гласуване. Тя е в съответствие с изразената препоръка от страна на Венецианската комисия - „избирателя трябва да получи потвърждение на своя вот и да го коригира, ако е необходимо, гарантирайки тайната на гласуването“ (Кодекс на добрите практики по изборни въпроси - DL-AD(2002)023rev2-cog, приет от Венецианската комисия на 18-19

октомври 2002 г.). След приключване на гласуването, както бе посочено вече, се отпечатва бюлетина от машинното гласуване, върху която е изписан отразеният от техническото устройство вот (за да гарантира адекватността на отразяването законодателят урежда подробно процедурата на удостоверяване на съответствието на техническите устройства за машинно гласуване с определените от ЦИК техническите изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване - чл. 213а и следващи във връзка с чл. 213, ал. 3 ИК). Гаранция за съхраняване на тайната на вота е указаното в разпоредбата на чл. 268, ал. 4 ИК, бюлетината да се сгъва по начин, който не позволява да се вижда обективирания вот, да се подпечата с печата на комисията на гърба и да бъде пусната в специална кутия, предназначена единствено за машинното гласуване (чл. 268, ал. 4). Самата формулировка на оспорените части от чл. 206, ал. 1 ИК, в частност използването на съюз „или“ от законодателя, не оставя съмнение, че предвидените способности на гласуване са алтернативни. Следователно, веднъж избрал един от способите, какъвто е гласуване чрез хартиена бюлетина, недопустимо е избирателят да може да гласува и чрез другия – чрез техническо устройство за машинно гласуване, в един и същ изборен процес, в съответствие с конституционния стандарт (равенството е проектирано в алтернативността на предоставените възможности). Предписаното в чл. 206, ал. 3 ИК ограничение се вписва изцяло в логиката на разпоредбата на ал. 1, чл. 206 ИК, че за всеки избирател е недопустимо паралелно гласуване в конкретно произведени избори и чрез двата способа. Разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК е конкретизация на правилото, произтичащо от по - общото право на равно участие в демократичния процес – „Един човек – един глас – еднаква тежест!“, което е определящо и за логиката на ал. 1, чл. 206 ИК, а така също е в основата на разпоредбите в Кодекса, гарантиращи неговото спазване (например изискването за персонална идентификация на всеки избирател, вписване на всеки избирател само в един избирателен списък за произведен конкретен избор, за заличаване от избирателния списък по постоянен адрес на даден избирател, ако той бъде вписан в избирателен списък по настоящ адрес, по ред и при условия предвидени в ИК, за полагане на подпис в избирателния списък след приключване на гласуването с поставяне на бюлетината в съответната кутия в СИК и ред други). Не може да бъде споделено разбирането на вносителя, че с ал. 3, чл. 206 ИК се въвежда „едностранна забрана“. Макар и законодателната техника в конкретния случай да не е съвършена, това само по себе си не обосновава противоконституционност на оспорената разпоредба.

В контекста на изложеното до тук, относно разпоредбата на ал. 3, чл. 206 ИК, Съдът не намира за основателно твърдяното от вносителя, че обсъдената забрана води до неравнопоставено третиране на гражданите. Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране. Съдът многократно отбелязва в практиката си и отново припомня, че различното третиране не е изключено по абсолютен начин от принципа на равенството и равното изборително право. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – различно, така щото да бъде осигурено юридическото равенство (в този смисъл Решение №4/2021 г.; Решение №11/2010 г.; Решение №10/2022 г.; Решение №1/2005 г.).

В настоящия случай законодателят гарантира на всички избиратели в изборителните секции, освен в хипотезите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК, еднаква възможност да избират начина на гласуване. Въведеното с разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ограничение е в равновесие с предвидената възможност за избирателите, които гласуват с техническо устройство за машинно гласуване, свързана със спецификата на това устройството, да внесат корекция в хода на подаване на вота, чрез опцията за проверка на отразеното върху бюлетината „за“ машинно гласуване (визуализирана на екрана на устройството), преди потвърждаването му (чл. 268, ал. 3 и 4 ИК). При този способ възможността за поправка е заложена в самата система, каквато представлява устройството за машинно гласуване – веднъж потвърдено от избирателя подаването на вота, се счита, че той вече е извършил гласуването, и в логиката на ал. 1, чл. 206 ИК е да не се допусне отново да упражни активното си изборително право, освен в релевантните хипотези – изключения. При гласуването с хартиена бюлетина сигнал за грешка и необходимост от поправка може да дойде единствено от самия изборител, поради което за него е предвидена възможност да поиска втора хартиена бюлетина, но само веднъж. Обсъжданото ограничение е част от законовия механизъм за осигуряване на равностойността на гласуването с двата вида бюлетини – хартиена и тази за машинно гласуване, както повелява разпоредбата на чл. 206, ал. 2 ИК. В действителност, с предписаното в чл. 206, ал. 3 ИК, законодателят засилва гаранциите за еднакво третиране на избирателите (от различен клас/група) от закона, намирайки баланс в типа ограничения при всеки от алтернативните способи, съобразно спецификата на избрания метод на гласуване. По този начин всеки изборител има еднакво по тежест участие в демократичните избори в съответствие с принципа на равенство, прокламиран в чл. 6 от Основния

закон. Поради това искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

- относно чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване" ИК

Разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК *in fine* предписва, че общото правило, което тя установява – „избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“ - не се прилага в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК.

Въвеждането на диференцирано третиране от закона само по себе си, както бе посочено, не нарушава конституционния принцип на равенството, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти – разбиране, което се споделя и отстоява последователно от Съда в неговата практика (Решение №6/2010 г.; Решение №4/2014 г.; Решение №10/2016 г.; Решение №9/2021г.).

Разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК очертава хипотезите, в които избирателите могат да гласуват единствено с обща хартиена бюлетина. Допуснатата за преценка за съответствие с Конституцията оспорена част от ал. 5, чл. 212 ИК представлява допълнително изключение от общия принцип, въведено със ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022г.) – такава хипотеза отсъства в предходната редакция на чл. 212, ал. 5 (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.). Като допълва хипотезите – изключение от общия принцип, законодателят ангажира ЦИК да осигури лице, на което да възложи дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, което да инсталира и поддържа това устройство, при това, то трябва да владее български език също така. Ако няма такова лице, според словесната конструкция на законодателя, възможността за гласуване с бюлетина за машинно гласуване отпада като принципно предвидена опция за всеки избирател. ИК задължава ЦИК да определи техническите изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване (чл. 213, ал. 3), които са държавна собственост, придобивана и управлявана от нея (чл. 213а). На ЦИК е възложена отговорността, по смисъла на чл. 213б ИК, да изготви и публикува план за произвеждане на избори с използване на машинно гласуване, в който се описват всички действия и мерки за сигурност,

предприети от участниците в процеса на осигуряване на машинното гласуване.

За разлика от другите хипотези - изключения по чл. 212, ал. 5 ИК, в които не се произвежда машинно гласуване в избирателната секция, изключението в обсъжданата част от тази разпоредба не се основава на обективни признаци и законоустановени критерии. Визираната оспорена част от разпоредбата на чл. 212, ал. 5 е неясна относно обстоятелствата, при които може да се счита, че „няма лице“, на което ЦИК е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, което владее български език. Неяснотата е в степен такава, че води до невъзможност за установяване дали е законово основание за изключване на гласуването с техническо устройство за машинно гласуване, така че ограничаването на равното избирателно право, каквото по същество би било изключването в обсъжданата хипотеза, да не бъде произволно, а да остане в пределите на конституционно допустимото отклонение без да нарушава тази съществена характеристика на избирателното право. Достъпността на изборния процес еднакво за всички избиратели, както и препятстването на произволното ограничаване на равното избирателно право, са аспекти на честните и прозрачни избори, съобразени с върховенството на правото, каквито единствено могат да осигурят демократична легитимност на държавната власт. Съществена предпоставка за това е яснотата и прецизността на законовата уредба – изискване към законодателя, произтичащо от принципа на правна сигурност като измерение на правовата държава във формален смисъл.

Конституционният съд посочва нееднократно в своята практика, че „яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, ... законът трябва да бъде формулиран по такъв начин, че хората да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение“ (Решение №12/2016 г.). Относно стандартите в правните разпоредби, въвеждащи изключения от нормативно установения принцип, като изискване на правовата държава, практиката на Съда е последователна, че когато един закон създава общо правило и въвежда изключения от него, хипотезите, обхванати от изключенията, трябва да имат ясно и точно формулирана определяща ги специфика, с цел да не се създава двусмислие, съмнения и неопределеност, за да се осигури еднаквото прилагане на изключението за всички еднакви случаи (Решение №12/2013 г.; Решение №3/2014 г.; Решение №3/2017 г.; Решение №9/2019 г.). В настоящия случай, като не формулира ясно и прецизно кога са налице обстоятелствата, обосноваващи прилагането на изключението – отклонение от общото положение, установено в чл. 206,

ал. 1 ИК, оспорената част от разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК позволява на ЦИК произволно, без обективно установени критерии да решава този въпрос, което е в несъответствие с изискването за законност и правна сигурност.

По изложените съображения Конституционният съд счита, че разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК, в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“, е в противоречие с принципа на правова държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията, което я прави конституционно нетърпима и тя следва да бъде обявена за противоконституционна.

2. По отношение на чл. 212, ал. 4 и на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК

Свързаността на разпоредбите на чл. 212, ал. 4 и на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК с оглед на предмета на оспорването и приведените в искането доводи дават основание на Съда да ги разгледа и да се произнесе за тяхното съответствие с Конституцията едновременно.

В искането се излагат аргументи, че „в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществената със ЗИДИК промяна се въвеждат две различни понятия за бюлетините, които се използват при машинното гласуване. В чл. 206 ИК се използва понятието „бюлетина за машинно гласуване“, а в чл. 212, ал. 4 ИК се въвежда понятието „бюлетина от машинно гласуване“, което замества разписката“. Твърди се, че е налице съществена разлика между двете понятия, която се изразява в това, че „бюлетина за машинно гласуване“ е бюлетината, която се визуализира електронно върху машината за гласуване, и е със същото съдържание по образец като хартиената бюлетина. От друга страна, сочи вносителят, „бюлетината от машинно гласуване“ е разпечатаната разписка от машината, която е с различно съдържание и размер от хартиената бюлетина. Подчертава се, че „в новата редакция на чл. 268 ИК – двата вида бюлетини за/от машинното гласуване са с различно съдържание – относно „бюлетина за машинно гласуване“ (по ал. 2) е предвидено, че е идентична с хартиената бюлетина, а за „бюлетината от машинното гласуване“ (ал. 4) е предвидено, че се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразения вот“. Приема се, че „след изменението със ЗИДИК законът използва три различни понятия за

бюлетини за две различни форми на гласуване, което води до объркване и вътрешна противоречивост на новите законови редакции“.

Конституционният съд намира, че използваните различни словесни конструкции при промяната в посочените разпоредби от ИК – „бюлетина за машинно гласуване“ и „бюлетина от машинно гласуване“ ясно ги разграничават съобразно тяхното предназначение в процеса на изразяване на свободната воля на избирателите чрез законово установения способ на гласуване какъвто е машинно гласуване (чл. 206, ал. 1 ИК) – еднакво легитимен с алтернативния способ на гласуване с хартиена бюлетина. Всеки избирател, извън изключенията, предвидени в чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК, еднакво с всеки от останалите, има възможност да избере дали да гласува с „бюлетина за машинно гласуване“ или с „хартиена бюлетина“. И в двата случая избирателят гласува (изразява своята воля) като използва бюлетина – хартиена бюлетина или такава, която е специфична за устройството, чрез което се гласува (машина) – тя е бюлетина предназначена „за“ машинно гласуване, проектирана по същия начин както хартиената бюлетина (чл. 212, ал. 3, изр. първо ИК). След произвеждане на гласуването системата отпечатва бюлетина, която не би могла да е друга освен такава от извършеното машинно гласуване – бюлетина „от“ машинно гласуване, която се пуска в специално предназначена, отделна кутия за бюлетините от машинното гласуване. В предходната редакция на чл. 212, ал. 4 законодателят е използвал различно обозначение за хартиения носител, отпечатван от системата, каквато е техническото устройство. С направените промени в чл. 212, ал. 4 ИК изразът „бюлетина от машинно гласуване“ е предпочетен пред използвания до тогава – „контролна разписка“. Новата терминология („бюлетина от машинно гласуване“ вместо „контролна разписка“) не е в състояние да доведе до промени в механизма за гласуване по начин да препятства свободното формиране и изразяване на волята, да обърка и затрудни избирателя в процеса на гласуване и така да постави, предпочелите гласуване с машина избиратели в неравностойно положение спрямо тези, гласуващи с хартиена бюлетина. Също така, начинът на преброяване на бюлетините и отчитане на гласовете при двата способа на гласуване по чл. 206, ал. 1 ИК е еднакъв – СИК извършва преброяването и на бюлетините от гласуване с хартиена бюлетина и на бюлетините от машинно гласуване, с отразения на тях вот на всеки избирател, включително и отбелязаните предпочитания (преференциите) (чл. 280, ал. 1 ИК).

Изложените съображения принципно се отнасят и до оспорените разпоредби на чл. 268, ал. 5 и 4 ИК. За всички избиратели, попадащи в една и съща група субекти, според избрания способ на гласуване – с техническо

устройство за машинно гласуване – се създава обща бюлетина върху визуален или тактилен терминал и тази бюлетина е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина (чл. 212, ал. 2 и 3 ИК). По смисъла на чл. 268, ал. 4 ИК, във връзка с чл. 212, ал. 2 и 3 ИК, на същата тази бюлетина „за“ машинно гласуване на екрана на устройството се визуализира еднозначно вотът на избирателя, след потвърждаване на избора. Така визуализираният вот се записва на записващо техническото устройство и, след съобщението за приключване на гласуването, се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразеният вот. Използваната конструкция в чл. 268, ал. 5 – „След пускане на бюлетината“, с употреба на членувана с пълен член думата „бюлетина“, не оставя съмнение, че става дума не за друга, а единствено за отпечатаната на хартиен носител бюлетина „от“ машинно гласуване, обективираща подадения вот. Както бе посочено по-горе, в предхождащата, обсъжданите тук оспорени изменения в ИК, редакция на чл. 212, ал. 4 ИК се използва терминът „контролна разписка“, която също е различна от визуализираната на екрана на устройството за машинно гласуване хартиена бюлетина. Как ще наречем този отпечатък на хартиен носител „бюлетина „от“ машинно гласуване“, „контролна разписка“, „хартиен отрязък“ или „бюлетината“, не това решава въпроса за спазване на принципа на юридическото равенство на избирателите. От значение за годността на правната уредба да осигури равнопоставеност е тя да е съобразена със същността на принципа – да третира еднаквите случаи еднакво, а различните по друг начин с отчитане на спецификата на класифицираните групи по ясен и законово установен критерий. В настоящия случай законодателят е постигнал точно това като отчита спецификата на техническото устройство за машинно гласуване – един от законово установените способности за подаване на вота. Законодателят е предвидил самостоятелен раздел в ИК относно машинното гласуване и значителна част от разпоредбите на чл. 213 – 213в ИК са предназначени да гарантират сигурност, качество и устойчивост на използваните апаратни и програмни средства за машинно гласуване (чл. 213, ал. 2, т. 7 ИК). Доколко даден тип техническо устройство е в състояние да обективира адекватно върху бюлетината „от“, визуализираният вот на избирателя (подаденият съгласно намеренията вот) върху бюлетината „за“, машинно гласуване е въпрос за надеждността на този способ за гласуване, в частност – на определен, избран от компетентния орган тип техническо устройство за произвеждане на дадени избори. Такива проблеми, обаче, са предмет на преценка по целесъобразност и са в полето на дейност на политическите институции, и на ангажираните според закона в организацията и

произвеждането на изборите държавни структури, и остават извън предмета на преценка от Конституционния съд.

Обобщавайки изложеното в тази част от мотивите, Конституционният съд поддържа, че основавайки се на утвърденото разбиране, включително и в българската конституционна юриспруденция, за принципа на равенство, прокламиран в чл. 6 от Основния закон, законодателят гарантира равнопоставеност пред закона, в частност в процеса на подаване на вота (наред с общоприложимите правила), чрез еднакво третиране на всички избиратели, попадащи в една и съща класифицирана група и различното им третиране, според спецификата на класифицирана група, в която те попадат, обособени според установен ясен критерии за разграничаване – избраният способ на гласуване измежду алтернативно предвидените два от закона в чл. 206, ал. 1 ИК (Решение №4/2014 г.; Решение №6/2010 г.). Съдът подчертава, че използваната от законодателя различна терминология, обсъдена по-горе, спрямо редакцията преди оспорваните в искането промени в ИК, не създава предпоставка и не води до неравно третиране на избирателите, упражняващи активното избирателно право чрез един от двата алтернативни законово установени способа за гласуване. Ето защо оспорената част от разпоредбата на чл. 212, ал. 4 ИК, както и разпоредбите на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК не са в несъответствие с принципите на избирателното право, установени в чл. 10 от Конституцията, в частност - на равното избирателно право, със съдържание и обхват както са изведени в практика на Съда (Решение №10/2016г.; Решение №9/2021 г.), поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

3. По отношение на чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори" ИК

Оспорената разпоредба има систематичното си място в раздела за машинно гласуване, наред с разпоредбите за удостоверяване съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията на техническата спецификация – „технически изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване“, определени от ЦИК, и с разпоредбите, които гарантират необходимата за честните избори публичност и обществен контрол върху изборния процес. Тя пряко се отнася до осигуряването на прозрачност на изборите и честност на вота, когато гласуването се осъществява чрез специализирано устройство за машинно гласуване.

Съгласно чл. 213б, ал. 1 ИК „Централната избирателна комисия, подпомагана от министъра на електронното управление, предоставя достъп до изходния код и документацията на системата за електронната система за машинно гласуване, както и всички други софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, на лица, посочени от партиите и коалициите, получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори. Всяка от партиите и коалициите може да посочи не повече от три лица“. В искането се поддържа, че тази уредба на достъп до всички софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, има ограничителен характер „по отношение на партиите и коалициите, които не са участвали в последните избори или не са получили изискуемата подкрепа“. Според вносителя, това ограничаване „създава неравнопоставеност между един и същи вид субекти, участници в изборния процес, не е легитимно и пропорционално с оглед преследваната от закона цел за гарантиране на прозрачност и честност на вота“.

Прозрачността на изборния процес е характеристика от съществено значение за изборите в едно демократично общество – единствено прозрачни и честни избори могат да осигурят необходимата демократична легитимност на управлението. Необходимостта от прозрачност и осигурена възможност за наблюдение на изборния процес изрично се посочват в Препоръка CM/Rec(2017)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки за стандартите за електронно гласуване, европейското и националното законодателство в областта на електронното управление (т. VI). Избори, отговарящи на демократичните принципи, трябва да са всеобщи, равни и да съответстват на най-високите стандарти на прозрачност във всеки етап от изборния процес - от организацията на самото гласуване, до преброяването на бюлетините и отчитането на резултатите. Публичността при произвеждане на избори се основава на принципа на политическия плюрализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), който изисква упражняването на държавната власт да бъде съобразно свободно изразената политическа воля на суверена чрез избирателния корпус и „затова той е основна категория на демократичната държава“ (Решение №13/2010г.). В своята практика Конституционният съд е последователен в позицията си, че в Конституцията политическият плюрализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля, съгласно условия и ред, установени със закон (Решение №13/2010 г.; Решение №6/2011 г.; Решение №12/2011 г.; Решение №8/2022 г.).

Възможностите да се установи независим контрол върху всички етапи на изборния процес и резултатите от изборите да бъдат надеждно проверени

имат съществено значение за демократичния процес в неговата цялост. При машинното гласуване важна предпоставка за това е достъпът до изходния код и документацията на системата за електронната система за машинно гласуване, както и всички други софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, да бъде гарантиран на достатъчно широк кръг субекти. Макар и осигуряването на такъв достъп да не е от решаващо значение за установяването на изборните резултати и въвеждането, в конкретния случай, на четирипроцентната бариера да е възможно да се възприема като оправдано от конкретния политически контекст в страната, тази бариера трудно може да бъде социално оправдана и конституционно обоснована във връзка с прозрачността и публичния контрол в изборния процес. Ограничаването на достъпа по смисъла на чл. 213б, ал. 1 ИК в действителност представлява непропорционална намеса на държавата чрез законодателния орган в свободата на политическите убеждения и свободата на асоцииране в политически по естеството си организации, каквито са политическите партии. Това поражда риск от „изкривяване“ на политическата конкуренция и ролята на изборите като средство за състоятелно демократично легитимиране на държавната власт и противоречи на принципа на политическия плюрализъм.

Като се основава на изложеното, Съдът приема, че разпоредбата на чл. 213б, ал. 1 ИК, в оспорената ѝ част, ограничава неоправдано в едно демократично общество възможността за публичен контрол в изборния процес, в несъответствие с изискванията на принципа на политическия плюрализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията, поради което тя следва да бъде обявена за противоконституционна и искането в тази му част следва да бъде уважено.

4. По отношение на чл. 213в, чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ ИК

В искането са приведени доводи за твърдяната противоконституционност и на чл. 213в, чл. 271 и чл. 430 ИК. Излагат се аргументи в подкрепа на тезата, че с оспорените разпоредби от ИК се „обезсмисля машинното гласуване като такова“. Поддържа се, че е „конституционно нетърпимо“ предписаното в тези оспорени разпоредби „резултатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители“. Вносителят сочи, че „при преброяване единствено на хартиените отрязъци цялата система на защита на изборния процес ще е без значение, защото недобросъвестно поведение на един член

на СИК или ОИК ще е достатъчно, за да анулира надлежно подаден глас“. Приведените доводи, поставят акцент върху игнорирането на стандартите за защита на изборния процес, чрез оспорените в тази част разпоредби от ИК в тяхната свързаност, както са обсъдени в искането. Изложените съображения показват като основание за този извод преценката, че единствено преброяването от СИК на хартиените отрязъци, „превърнати“ в бюлетини от машинно гласуване поради отпечатването им на „специализирана хартия“, без едновременно да се използва протоколът от машината, крие рискове за точното отразяване на резултата от машинното гласуване, за прозрачното и отчетно протичане на изборния процес, както и за недобросъвестна намеса. Приема се, че така се преодоляват защитите по чл. 213 ИК. Това според вносителя, поставя избирателите, предпочели да подадат своя глас в изборите чрез техническо устройство за машинно гласуване, в по-неблагоприятно положение спрямо тези, избрали хартиената бюлетина.

Оспорената група разпоредби се отнасят предимно до начина на отчитане на подадените в изборния процес гласове с бюлетина за машинно гласуване. Аргументите за противоконституционност както на чл. 213в, така и на оспорените части от чл. 271 и чл. 430 ИК се основат на допускане за недобро познаване на правилата относно изборния процес и/или недобросъвестност („неправомерно поведение“ според израза на вносителя) от страна на членовете на секционните или на общинските избирателни комисии и в резултат – допускане на грешки, включително преднамерени, при преброяването и отчитането на гласовете, подадени чрез техническо устройство за машинно гласуване. Такова допускане, относно човешкия фактор, възниква и във връзка с изграждането на софтуерните инструменти, приложими в изборния процес. Допускане от такова естество, обаче, независимо от способа на гласуване, не е основание за установяване на противоконституционност на оспорените тук разпоредби. Както Конституционният съд посочва в Решение №9/2021 г., по отношение на аргументи, близки до тези, изложени от вносителя на настоящото искане, „Не може да служи като основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби и съмнението доколко отговорните за изборния процес държавни органи ще изпълнят предвидените в закона правомощия и дали в действителност ще бъдат произвеждани честни и демократични избори“.

Съдът вече отбеляза, че на демократичните стандарти отговарят избори, които са всеобщи, публични и в съответствие с най-високите изисквания за сигурност и прозрачност във всеки етап от изборния процес.

Съществено значение има контролът върху изборния процес, отчитането на гласовете и установяването на изборния резултат. С разпоредбата на чл. 268, ал. 4 ИК законодателят гарантира сигурността на отразяването на вота на избирателя, подаващ гласа си чрез техническо устройство за машинно гласуване, като предвижда, че той не само се визуализира на екрана на устройството, позволяващо на избирателя да го провери и да контролира този процес, но и се записва на „записващо техническо устройство“, след което се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразеният вот. Също така, преброяването на бюлетините от машинно гласуване се осъществява както и на тези, при гласуване с хартиените бюлетини, от СИК пред всичките ѝ членове. При това тези бюлетини се броят отделно, след изваждането им от специалната кутия, в която са пуснати от гласувалите с машина избиратели, различна от кутията с хартиени бюлетини. Освен това, законодателят е предвидил възможност за публичен контрол върху целия процес на отчитане на резултатите от гласуването, включително и машинното. Съгласно чл. 272 ИК в изборното помещение, при отварянето на избирателните кутии и при установяване на резултатите от гласуването, може да присъстват кандидати, застъпници и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирани анкетъори от регистрирани социологически агенции и представители на средствата за масово осведомяване. На всички тях, предвижда разпоредбата, се осигурява пряка видимост, включително чрез видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване изискванията за защита на личните данни при преброяване на гласовете.

Конституционният съд обръща внимание, че изискванията за сигурност и надеждност, съдържащи се в цитираните по-горе Кодекс за добрите практики по изборните въпроси, приет от Венецианската комисия през 2002 г. и Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно стандартите за електронно гласуване, до голяма степен са предвидени в действащия ИК и са включени в разпоредбите на чл. 213 – 213в ИК, поради което на законодателно ниво демократичните стандарти за прозрачност и осигуряване на публичен контрол са удовлетворени.

Конституционният съд посочва, че съмнения в поведението на човешкия фактор, независимо от способа на подаване на вота, винаги са възможни, но допускане за недобронамереност не е основание за противоконституционност. Що се отнася до надеждността на даден способ на гласуване да удовлетвори конституционните изисквания, в Решение №9/21г. Конституционният съд приема, че въвеждането на

гласуването с техническо устройство за машинно гласуване като единствен способ на гласуване не е противоконституционно, но също така ясно посочва, че изборът относно начина на подаване на вота в даден изборен процес е въпрос на преценка по целесъобразност единствено от парламентарното учреждение. От това следва, че въвеждането и/или на друг способ на гласуване също така не е противоконституционно само по себе си, а не че гласуването с техническо устройство за машинно гласуване гарантира най- или по-добре, в сравнение с гласуването с хартиена бюлетина, съблюдаването на конституционния стандарт на изборителното право, установен в чл. 10 от Основния закон. Както в доктрината, така и в практиката, в материята на демократичните избори, няма еднозначна оценка за безусловни предимства на който и да било от двата обсъждани тук законодателно установени способа за подаване на вота на изборителите. Точно обратното, винаги се сочат предимствата и недостатъците на всеки от тях като се отбелязва, че предпочитанията в едно демократично общество могат да се променят съобразно динамиката на социалния и политически контекст във всеки исторически момент.

Като се основава на изложеното, Съдът намира за неоснователно искането на вносителя за установяване на противоконституционност на чл. 213в, чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

5. По отношение на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.)

В искането, вносителят обосновава твърдяната противоконституционност на §54 ЗИДИК, с който се отменя §145 ПЗР на ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; посл. изм., бр. 21 от 2019 г.), като посочва, че оспорената разпоредба е приета от законодателя „само на 1 гласуване и без обществен дебат“. Подчертава, че такова предложение за отмяна не се съдържа в нито един от приетите на първо гласуване проектозаконали и за първи път е направено между първо и второ четене на проекта на ЗИДИК.

В конкретния случай от документите, които са публични и достъпни на интернет страницата на парламента, включително и стенографските протоколи на 49-то Народното събрание, е видно че процедурата е спазена и няма нарушение на конституционните разпоредби. В деловодството на Народното събрание на 19.10.2022 г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №48-254-01-13, от народни представители. Законопроектът се състои от 18 параграфа и в него се предлагат изменения на чл. 206, 208, 209, 212, 218, 219, 226, 281, 288а, 289, 335, 339, 382, 430, 440,

446а, 447 и 450. На 31.10.2022 г. е внесен Законопроект за допълнение на Изборния кодекс, № 48-254-01-41, също от народни представители, който се състои от два параграфа, с които се предлага създаване на чл. 56а и чл. 213б в Кодекса. По реда на чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е изготвен общ законопроект (№48-253-03-4) на основата на приетите на първо гласуване на 4.11.2022 г. законопроекти за изменение и допълнение на Изборния кодекс. В срока между първо и второ гласуване (до 15.11.2022 г.) на основание чл. 80, ал. 1, във връзка с чл. 78, ал. 2 от ПОДНС народни представители внасят седем предложения за изменение и допълнение на приетия на първо гласуване общ законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Оспорената разпоредба се основава на предложеното за изменение и допълнение на законопроекта от народни представители (вх. №48-254-04-9, дата 15.11.2022 г.). Направеното предложение е мотивирано както следва: „премахва се опцията за гласуване онлайн (дори и в тестови вариант) поради многократно доказаната обективна невъзможност на държавата да защити информационните си системи от недобронамерени хакерски атаки“. Докладът на Комисията по правни въпроси за второ гласуване е приет на заседание на 16.11.2022 г. На второ гласуване законопроектът е обсъден в пленарни заседания на 24 ноември, 1 декември и 2 декември 2022 г., когато е приета и оспорената разпоредба.

Действащата Конституция пестеливо, в малко на брой, но богати по съдържание разпоредби, урежда основните положения на законодателният процес, между които релевантни за процесното дело са разпоредбите на чл. 87, ал.1 и чл. 88, ал. 1 от Основния закон. Съгласно чл. 87, ал. 1, наред с Министерския съвет, право на законодателна инициатива имат и народните представители, а ал. 1 на чл. 88 съдържа конституционния императив относно реда за приемане на законите – правилото „законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания“ и конституционно допустимото отклонение от него – „по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат на едно и също заседание“.

Детайлната уредба на законодателния процес се съдържа в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, какъвто всеки новоизбран парламент, в съответствие с предоставената на конституционно ниво регламентарна автономия, може да приеме (чл. 73 от Конституцията). Както бе посочено конституционното правило, на което се основава организацията и протичането на законодателния процес, предвижда всеки законопроект, за да стане закон, да бъде обсъден и приет с

две гласувания от пленарния състав на парламента (на две четения), следвайки конституционно установените правила за реда на неговата дейност, конкретизирани в ПОДНС. Както в теорията, така и в практиката тези две гласувания се определят като „решаващи фази“ за превръщането на един законопроект в закон и това виждане се поддържа в практиката на Конституционния съд (Решение №28/1998 г.; Решение №8/2010 г. и др.). След като законопроектът бъде приет на първо четене в неговата цялост, народните представители имат възможност да предлагат промени, включително и допълнения, по приетия общ законопроект (ако на първо четене са приети повече от един по предмета на регулиране), което е различно от правото им по чл. 87, ал. 1 от Конституцията по това, че няма характер на законодателна инициатива. Това право е проекция на същността на парламентаризма върху плоскостта на, и гаранция за осъществяване на, дължимия демократичен процес във функционирането на националното представително учреждение – чрез дебатиране на множество идеи и предложения да се постигне възможно най-ефективното решение от представителството на титуляра на държавната власт, какъвто е смисълът на парламентарното управление. Във връзка с така установената процедура, Конституционният съд подчертава в Решение №10/2012 г., че „имплицитно е заложена идеята, че има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за приемане на законопроектите на две четения, защото е част от самото второ четене.“. По смисъла на чл. 80, ал. 1 ПОДНС водещата комисия се произнася с решение за недопустимостта на предложенията (в този смисъл Решение №5/2009 г., т. 4; Решение №10/2012 г., т. III). Също така, според цитираната вече в мотивите практика на Съда, възприемането или отказа на един или друг способ за упражняване на изборителното право (активно) е предмет на преценка по целесъобразност от Народното събрание и една конституционна юрисдикция не може със свое решение да замести в такива случаи волята на народното представителство. Конституционният съд не намира основание в настоящото производство да се отклони от посочената практика и искането за установяване на противоконституционност на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.) следва да бъде отхвърлено.

Предвид всичко изложено до тук и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на: чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване." и чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори" от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.)

ОТХВЪРЛЯ искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.), както и на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.).

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определение № 1 от 28 февруари 2023 г. по [конституционно дело № 19/2022 г.](#)¹⁰

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 16 от Закона за пътищата (обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп. ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.).

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 28 февруари 2023 г. конституционно дело № 19/2022 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Делото е образувано на 22.11.2022 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 16 от Закона за пътищата (ЗП) (обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп. ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.).

В искането се твърди, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 35, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя изискването за заплащане на дължимите винетни или тол такси, предвидено като условие за редовност при периодичен технически преглед на пътно превозно средство, поставя в зависимост две независими едно от друго задължения – за заплащане на такси при преминаване по платена пътна мрежа и за представяне на превозното средство за периодичен технически преглед. В искането се посочва, че обвързването на тези задължения ограничава правото на свободно придвижване на гражданите (чл. 35, ал. 1 от Конституцията), като създава пречки за собствениците или ползвателите на превозни средства да представят автомобилите си за технически преглед, принуждавайки ги да заплатят дължима пътна такса. Като се позовава на практиката на Конституционния съд вносителят прави извод, че в случая не

¹⁰ обн., ДВ, бр. 22/2023 г.

съществува конституционно значим интерес, чиято приоритетна защита да изисква ограничаването на това право и че поставянето на условие за заплащане на пътните такси не е подходящо и съразмерно средство за постигане на конституционно значима цел. Според омбудсмана такава „принуда“, предвидена от законодателя, не отговаря и на изискването за стабилност, сигурност, последователност и предвидимост на правната уредба в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С определение от 10 януари 2023 г. Конституционният съд е допуснал искането на омбудсмана за разглеждане по същество.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) заинтересувани институции становище по делото са представили министърът на регионалното развитие и благоустройството и министърът на транспорта и съобщенията.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС неправителствени организации становище по делото са предложили Съюзът на юристите в България и Съюзът на българските автомобилисти.

Писмено правно мнение, покана за каквото е отправена до изтъкнати специалисти по предмета на делото по чл. 20а, ал. 3 ПОДКС, е дадено от проф. д-р Дарина Зиновиева и проф. д-р Христина Балабанова.

Във фазата на разглеждане на делото по същество 48-то Народно събрание в заседание, проведено на 1 февруари 2023 г., е приело Закон за изменение и допълнение на Закона за пътищата (ЗИДЗП), като с § 1, т. 2 от същия разпоредбата на чл. 10, ал. 16 ЗП, чието обявяване за противоконституционна се иска, е отменена. Изменителният закон е обнародван в Държавен вестник, бр. 14 от 10.02.2023 г., като § 1, т. 2 ЗИДЗП е влязъл в сила от деня на обнародването му (арг. от § 6 от Заключителните разпоредби на ЗИДЗП).

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че отмяната на чл. 10, ал. 16 ЗП води до отпадане на предмета на к.д. № 19/2022 г., както и на правния интерес от разглеждането му по същество.

Поради това и съгласно чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на омбудсмана следва да бъде отклонено, а производството по делото – прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 16 от Закона за пътищата (обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 14 от 10.02.2023 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 19/2022 г.
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 2 от 7 март 2023 г. по [конституционно дело №1/2023 г.](#)¹¹

Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на две решения на 48-ото Народното събрание: Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна и укрепване на отбранителните способности на България, прието от Народното събрание на 3.11.2022 г. (обн. ДВ, бр. 89 от 2022 г.), и Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна, прието от Народното събрание на 9.12.2022 г. (обн. ДВ, бр. 99 от 2022 г.).

Конституционният съд в състав – Павлина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 7 март 2023 г. конституционно дело №1/2023 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

На 23.12.2022 г. е постъпило искане от 50 народни представители за установяване на противоконституционност на две решения на 48-ото Народното събрание: Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна и укрепване на отбранителните способности на

¹¹ обн., ДВ, бр. 22/2023 г.

България, прието от Народното събрание на 3.11.2022 г. (обн. ДВ, бр. 89 от 2022 г.), и Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна, прието от Народното събрание на 9.12.2022 г. (обн. ДВ, бр. 99 от 2022 г.).

На 3.01.2023 г. на основание чл. 19, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд председателят на Съда с разпореждане е дал срок за отстраняване на недостатъци на искането – да се уточни дали решенията се атакуват в цялост, и ако това е така, да се изложат обстоятелствата, на които се основава искането в немотивирани му части. В изпълнение на указанията на 6.01.2023 г. от името на вносителя са направени уточнения и допълнения на подаденото до Съда искане. Делото е образувано на 9.01.2023 г.

Вносителят оспорва „в цялост пълния текст и на двете решения на Народното събрание“, като твърди, че нито една негова точка „не е самостоятелно или изолирано, индивидуално“ решение, напротив, „общият смисъл на всички взети решения по всички точки и в двата атакувани документа е в една посока – подготовка, поетапно и трайно въвличане на Република България в потенциален военен конфликт“. Той сочи, че решенията „представяват не само лекомислено, но и престъпно по своя характер действие на вземане на страна в конфликта“. Според него с тях „се нарушава конституционно установеният баланс между трите власти и се пренебрегва Конституцията, което е нарушение на принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1, както и принципа за върховенство на Конституцията, залегнал в чл. 5, ал. 1 от нея“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

С искането се оспорват два акта на Народното събрание, приети във форма на решения (вносителят ги нарича и „два документа“), които са свързани поради сходство на предмета. Съдът приема, че оспорването на посочените два акта на Народното събрание, разглеждани в единство, в цялостния контекст и с отчитане на хронологията на приемането им, е направено с оглед на заявената чрез тях позиция по въпрос на външната политика – израз на преценка по политическа целесъобразност (и направен на това основание избор), предоставена на Народното събрание, което има най-висока степен на демократична легитимност в представителното управление – то е единственото общонационално представително учреждение. Цитираната в началото на определението формулировка на вносителя („общият смисъл... и в двата атакувани документа е в една посока

– подготовка, поетапно и трайно въвличане на Република България в потенциален военен конфликт“, както и определянето на решенията като „престъпно по своя характер действие на вземане на страна в конфликта“) показва, че по същество се засяга във висока степен етичната страна на външната политика в конкретен политически контекст. Такъв въпрос изправя Конституционния съд пред избор, който може да бъде предмет единствено на политическа дискреция. Поради това в настоящото производство са от значение възможностите, с които разполага Конституционният съд при упражняването на неговата юрисдикция в контекста на ролята на конституционното правосъдие в демократичното управление под върховенството на правото.

Като взема предвид ефекта, който приетите от него актове имат включително върху политическия процес, Конституционният съд намира, че намесата му по отношение на такива „документи“ (според израза на вносителя) на политическите институции, в които се проектира формираната от тях позиция за приоритета на ценностите и конкретизирането на целите на външната политика в определен политически контекст, не следва да бъде ангажирана. Това във висока степен се отнася до условията на сложно постижим баланс в отношенията на представителното учреждение и едно служебно правителство, чиято политическа отговорност е трудно осъществима спрямо конституционно зададените стандарти в парламентарното управление.

Отсъждането относно политически спорове, доколкото те са податливи на преценка с правни стандарти и юрисдикционни средства, е присъщо на всяка конституционна юрисдикция. Конституционният съд обаче не е неизбежно изправен пред избор дали да поддържа, или да обяви за противоконституционен оспорения пред него акт. Той може да не осъществи нито едно от двете и легитимно да изрази преценката си относно едно решаващо отсъждане (в този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 ЗКС, според който Съдът сам преценява своята юрисдикция).

Идентифицирането на ролята на Конституционния съд в установеното политическо устройство изисква в настоящия случай да се подчертае, че въпросът, с който е сезиран, е въпрос на политика, т.е. на определяне на приоритети на ценности и избори по политическа целесъобразност. Това е различно например от решаване на спорове за компетентност като конфликт политически и по необходимост определя като най-подходящи за неговото решаване институциите, разполагащи с политическа дискреция. Конституционният съд още веднъж отбелязва, че такъв е характерът на

предмета и на двата обсъждани тук акта на Народното събрание, разглеждани в тяхната цялост, както те са оспорени от вносителя на искането – защото тяхното съдържание, взето в единство, обективира направени от политически институции политически по естеството си избори в сферата на външната политика. В такива случаи една конституционна юрисдикция трябва да разполага – и тя разполага – с инструментариум в политически силно чувствителни материи да съдейства институциите, които стоят най-близо до и изразяват най-непосредствено волята на суверена, да разполагат с необходимото пространство на свобода на преценка и решаването на собствено политическите въпроси да остане в полето на политиката.

Отклоняването на едно искане е важно юрисдикционно средство, с което Съдът също разполага, за да бъде реализирано предназначението на конституционното правосъдие и изпълнена ролята на всеки съд с конституционни функции – да осигурява върховенството на конституцията като съществено проявление на конституционната правова държава (основополагащ принцип на установения у нас конституционен ред, прогласен в чл. 4 от Основния закон). Водеща в настоящия случай е именно тази роля на Конституционния съд, която изисква Съдът да зачита конституционно предоставената дискреция на политическите институции с най-висока степен на демократична легитимност за определяне на приоритета на ценностите и избора на политики, включително в сферата на външната политика. По този начин Съдът не само ще съхрани върховенството на това конституционно разрешение, но също така ще укрепи авторитета си на негов гарант. Обратното би означавало, че една конституционна юрисдикция може по-добре да прецени етичната страна на външната политика, отколкото гражданите или политиците, които ги представляват.

Макар не всеки случай с външнополитическо измерение да изключва юрисдикционна компетентност, то дали предприетите от политическите институции мерки са правилни за упражняването на възложената им държавна власт в тази сфера, е въпрос, за разрешаването на който конституционната юрисдикция трябва да следва Конституцията като задължителен стандарт. Конституционните граници на властването – ключова характеристика на съвременната демокрация – изискват придържане към върховенството на правото. С други думи, конституционната юрисдикция в демократичното управление под върховенството на правото следва да държи сметка за границите на възложената ѝ власт и във всеки конкретен случай да обсъжда с

необходимото внимание дали отнесените до нея въпроси според естеството им не следва, по силата на конституционния императив, да бъдат решавани от институции, разполагащи със свобода на преценка по политическа целесъобразност.

Произнасянето по същество на настоящото искане би било навлизане в полето на дискреция на политическите институции и пренареждане на определените от тях ценностни приоритети и политически цели, зад които стоят представляваните от тях интереси и виждания. Навлизането на конституционната юрисдикция в това пространство на свобода на преценка означава да бъде пренаписан политическият дневен ред извън волята на суверена, който го задава чрез парламента и за който суверенът може да търси политическа отговорност от тези, които упражняват възложената им от него с акта на избора държавна власт.

По изложените съображения Съдът приема, че искането следва да бъде отклонено, а производството по делото – прекратено.

На основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд, Съдът

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна и укрепване на отбранителните способности на България, прието от Народното събрание на 3.11.2022 г. (обн. ДВ, бр. 89 от 2022 г.), и Решение за оказване на военна и военно-техническа подкрепа на Украйна, прието от Народното събрание на 9.12.2022 г. (обн. ДВ, бр. 99 от 2022 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №1/2023 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов

Народното събрание разполага с широк кръг правомощия (чл. 84 от Конституцията), които реализира чрез своите актове (чл. 86, ал. 1 от Конституцията). В случая предмет на оспорване са негови решения, включени в обхвата на конституционния контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. При обсъждане на тази разпоредба Конституционният съд вече е отбелязвал, че решенията на Народното събрание поначало са годен

обект на конституционен контрол (определение от 5.12.1991 г. по к. д. № 17/1991 г. и определение от 27.07.1992 г. по к. д. № 19/1992 г.).

В настоящото определение Конституционният съд основава отклоняването на искането на народните представители на чл. 13 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), като е преценил, че отправеният към него въпрос не е от неговата компетентност. Практиката на Съда (напр. определение по допустимост от 5.12.1996 г. по к. д. № 27/1996 г., Определение № 1/1.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г., определение по допустимост от 26.01.2009 (2010) г. по к. д. № 17/2009 г.) сочи, че чл. 13 ЗКС се прилага във връзка с предоставената на Съда юрисдикция съгласно чл. 149, ал. 1 от Конституцията. Въпреки това Съдът се е позовал единствено на законовата разпоредба на чл. 13. Той е направил извод, че искането се отнася само до въпрос на политиката, а не и до спор за съответствие с принципа на разделение на властите и така изцяло е „затворил вратата“ към решаване на конституционния спор.

Без съмнение и двете оспорени решения на Народното събрание засягат важни за държавата и чувствителни за обществото въпроси на външната политика и националната сигурност, но това не освобождава Съда от упражняване на неговата юрисдикция. Вярно е, че не всички актове, изразени в правна форма, имат регулативен потенциал. Една декларация или обръщение на Народното събрание, въпреки че не са изключени от обхвата на конституционния контрол, едва ли биха подлежали на проверка за конституционност, ако не са основание за настъпване на правни последици. Според Конституционния съд определянето на правната квалификация на един акт изисква „да се приеме за меродавно предметното съдържание на акта, а не неговото наименование“ (Решение № 17/3.10.1995 г. по к. д. № 13/1995 г.). Това налага Съдът да установи дали включените в оспорените решения разпоредби (те са означени с точки) съдържат общи или индивидуални правила.

Парламентът като национална представителна институция разполага с демократична легитимност да се произнася по въпроси на вътрешната и външната политика – да определя цели, да се позовава на ценности и да прави политически избор. В република с парламентарно управление, каквато е България (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), Народното събрание не бива да стои в страни при обсъждането и решаването на важни въпроси, като този за предоставяне на въоръжение на друга държава по време на военен конфликт. Това обаче трябва да става в съответствие с конституционните правомощия на парламента и на правителството.

Конституционният съд не е втора инстанция по отношение на преценката за целесъобразност и обосновааност на оспорените решения, която преценка е израз на политическа власт и като такава е предоставена на парламента (на мнозинството, приело даден акт). Съдът обаче е компетентен и призван да решава конституционни спорове, т.е. притежава юридическа власт, която трябва да упражнява. Използването в мотивите на определението на почти сакралната фраза „в демократичното управление под върховенството на правото“ не прави отклоняването на искането по-аргументирано и по-убедително. От ангажирането на Съда с юридически мотивирано решение по въпроса дали Народното събрание е действало в съответствие с принципа на разделение на властите не би последвал извод, че „произнасянето по същество на настоящото искане би било навлизане в полето на дискреция на политическите институции“.

Конституционният съд е оправомощен, т.е. има правото и задължението да се произнася, когато това се иска по съответния ред, дали наред с политическия характер и политическите последици оспорените пред него актове (в случая решения на Народното събрание) – в цялост или частично – имат и правно значение, т.е. водят ли до правни последици. След като вносителят оспорва решенията в цялост, това включва и оспорването на съставните им части. Той не го е заявил изрично, което е дало повод на Съда да отклони искането в цялост. Без обсъждане на включените в решенията точки обаче няма как да се прецени имат ли те и кои от тях правно значение, респективно в какво се състои то. Съдът е отказал да навлезе в обсъждане по същество на политически конфликт, превърнал се в конституционен спор, защото атакуваният акт е с политическо съдържание. Според тази логика колкото по-важен е един политически въпрос, толкова по-малко вероятно е съответният акт на Народното събрание да попадне в обхвата на конституционния контрол. В резултат на това за сезиращите субекти се създава правна несигурност в кои случаи могат да очакват Съдът да разреши по същество даден конституционен спор.

Анализът на оспорените решения с оглед на произнасянето по допустимостта им показва, че всяко от тях, особено второто, се отнасят до реализиране на различни конституционни правомощия: една част – до разделенияето на властите по чл. 8 от Конституцията и специално до компетентността на Народното събрание (чл. 84 и 85 от Конституцията) и тази на Министерския съвет в областта на външната политика, националната сигурност и стопанисването на държавното имущество (чл. 105 и 106 от Конституцията); друга част – до упражняване на правомощие на Народното събрание за изпращане и използване на български въоръжени

сили извън страната (чл. 84, т. 11 от Конституцията); трета част – до действия, които правителството така или иначе трябва да извършва по силата на закони (обновяване на военновременните запаси) и т. н.

След като Народното събрание не се ограничава да препоръчва или да одобрява действия на правителството, а изисква от него, по същество го задължава (словесният израз на това може да е различен) да предприеме определени действия, то тези решения създават юридически задължения, т.е. водят до правни последици или поне са в състояние да предизвикат такива. Този извод следва от чл. 86, ал. 2 на Конституцията – законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите. В конкретния случай Народното събрание възлага на Министерския съвет „да внесе“ проект на решение..., „да организира подписването“ на споразумения за военна подкрепа..., „да проведе преговори“ с правителствата на съюзници и партньори и т. н., както и „предоставя“ военно имущество и „разрешава“ участието на военнослужещи от въоръжените сили на Република България в мисия на Европейския съюз. В първия случай парламентът възлага на правителството да приеме определени актове, а във втория упражнява собствено правомощие, което е предпоставка за последващи действия на изпълнителната власт. Нещо повече, в националния правен ред предоставянето на военно имущество в рамките на Мисията на Европейския съюз за подпомагане на Украйна (European Union Military Assistance Mission in Ukraine – EUMAM UA) е станало именно по силата на приетото по предложение на Министерския съвет решение на Народното събрание от 9.12.2022 г. – т. 2, приложение № 2 (поверително). Министерският съвет няма свое решение за предоставяне на това военно имущество. Той и специално министърът на отбраната са задължени да го изпълнят. Следователно доколкото актовете на Народното събрание имат задължителен, т.е. правно обвързващ характер, дотолкова тези актове подлежат на проверка за съответствие с Конституцията. Ако се твърди обратното и то стане практика на Съда, би се оказало, че редица решения на Народното събрание с важно, а в отделни случаи и със съдбоносно значение за държавата и нейните граждани, не могат да бъдат предмет на конституционен контрол.

Още във фазата на обсъждане по допустимост на искането за обявяване на двете решения на Народното събрание за противоконституционни Съдът е следвало да установи, че сключеното и ратифицирано по предвидения в Конституцията ред Споразумение между Министерството на отбраната на Република България и Министерството на

отбраната на Украйна относно безвъзмездно предоставяне на въоръжение, техника и боеприпаси се припокрива с т. 1, съответно с приложение № 1 (поверително) на Решението на Народното събрание от 9.12.2022 г. Поради това посоченото решение не би могло да засегне действието на този международен договор, наречен Споразумение. Но дори по отношение на отбелязаната точка от решението в един аспект е налице правен интерес от произнасяне на Съда по същество. Това е въпросът дали Народното събрание, задължавайки Министерския съвет, е действало в пределите на своята компетентност, съответно дали не е иззело присъща на Министерския съвет компетентност. Този въпрос е предмет на юридическия спор, с който Конституционният съд е сезиран.

Няма друг орган освен Конституционният съд, който да се произнесе официално дали актовете (в случая двете оспорени решения на Народното събрание в цялост и в съставните им части) зачитат принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията и конкретизиран в други нейни разпоредби. Отказът на Съда да допусне за обсъждане по същество спор относно прилагането на този принцип има две съществени последици: едната е прекратяване на производството по конкретното дело, а другата по своята значимост надхвърля този факт. Това определение на Съда прокарва линия за процедиране по подобни дела, поставяща под въпрос реалния достъп до конституционно правосъдие и ролята на конституционната юрисдикция.

Оказва се, че не само съдебният активизъм – опитите на юрисдикциите да разширяват полето на своята компетентност, но и самоограничаването на Съда да изпълнява свое конституционно правомощие, променят нормативно очертаните граници на конституционния контрол и водят до противоречия в практиката. В наскоро направен преглед на практиката на Съда конституционен съдия с изтекъл мандат дори стига до обобщение, че както съдебният активизъм, така и съдебното самоограничаване са проява на политическа целесъобразност в юриспруденцията на Съда. Бих добавил, че такъв подход не кореспондира с принципа на правовата държава и с ролята на Конституционния съд за нейното укрепване. В този случай обявяването на направеното искане изцяло за недопустимо е по същество отказ от конституционно правосъдие и то по отношение на прилагането на основен принцип – разделениято на държавната власт – в сферата на националната сигурност и външната политика.

Определение № 3 от 14 март 2023 г. по конституционно дело № 4/2023
г.¹²¹³

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова; членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 14 март 2023 г. конституционно дело № 4/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагъзова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата по допустимост на искането по смисъла на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 27.01.2023 г. по искане на 73 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (ИК) (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта "може по свой избор да" и "с хартиена бюлетина или"; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта "Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване."; чл. 213б, ал. 1 в частта "получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори"; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и 5; чл. 271 в частта "като преброява бюлетините от машинното гласуване"; чл. 430 в частта "като преброява бюлетините от машинното гласуване"; § 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя § 145 от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИДИК) (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм., бр. 85 от 2017 г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.).

Оспорените изцяло или частично разпоредби на чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 3 и 5, чл. 213б, ал. 1, чл. 213в, чл. 268, ал. 4 и 5, чл. 271, чл. 430 ИК

¹² обн., ДВ, бр. 26 от 21.03.2023 г.

¹³ Виж Решение №9 от 7 декември 2023 г. по конституционно дело №4/2023 г. стр. 140

са част от нормения комплекс, който регулира гласоподаването с бюлетина за машинно гласуване. Оспореният § 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 2022 г.) отменя § 145 ПЗР на ЗИДИК (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм., бр. 85 от 2017 г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.), с който се създава възможност за експериментално дистанционно електронно гласуване и се предписват механизмите за неговото реализиране.

В искането се твърди, че "в настоящата си редакция чл. 206, ал. 1 във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК нарушава както принципа на равно избирателно право, така и е в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на Конституционния съд", които според вносителя са обобщени в мотивите на Решение № 9 от 2.07.2021 г. Поддържа се, че оспорените части от разпоредбите на чл. 206, ал. 1 и чл. 212, ал. 5 ИК поставят в "по-благоприятно положение една група избиратели спрямо други групи избиратели по признаци – големина на секция и респективно населено място, от което е избирателят; настаняване в лечебно заведение; настаняване в домове за стари хора, в специализирани институции за предоставяне на социални услуги и др.". Подчертава се, че "така явно и директно се нарушава принципът на равно избирателно право, тъй като гражданите, които са вписани в по-малки секции, и останалите групи по чл. 212, ал. 5 ИК имат ограничение при упражняване на правото си на глас – могат да гласуват само и единствено с хартиена бюлетина и не могат да гласуват по начин, избран от тях, за разлика от гражданите в големите избирателни секции, които имат право на избор – с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване". Според вносителя оспорените разпоредби установяват "дискриминационно и неравноправно третиране на една група спрямо друга". Намира, че "законодателят е нарушил конституционната забрана за дискриминация, тъй като ограничава права и предоставя привилегии по отношение на една определена група субекти на основание произход от по-малко населени места и останалите групи по чл. 212, ал. 5 от ИК – гласуване с бюлетина за машинно гласуване, лично и обществено положение или имуществено състояние спрямо лица от по-големи населени места, лица, които искат да гласуват с хартиена бюлетина, и т.н."

В искането са приведени доводи за твърдяната противоконституционност и на чл. 213в, 271 и 430 ИК. Поддържа се, че е "конституционно нетърпимо" предписаното в тези оспорени разпоредби "результатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители". Вносителят сочи, че по този начин се "обезсмисля машинното гласуване като такова" и "при преброяване

единствено на хартиените отрязъци цялата система на защита на изборния процес ще е без значение, защото недобросъвестно поведение на един член на СИК или ОИК ще е достатъчно, за да анулира надлежно подаден глас". Твърди, че по този начин се нарушава "принципът на равнопоставеност при упражняването на правото на глас, тъй като при настоящия способ на гласуване с бюлетина от машинно гласуване (след измененията в ИК – ДВ, бр. 104 от 2022 г.) може да има потенциално двойно засягане на правото на глас – веднъж при осъществяване на гласуването с машина като автоматизиран процес и втори път при преброяване на отпечатаните от машините бюлетини за машинно гласуване като човешка намеса от страна на членовете на секционните избирателни комисии". Подчертава, че "въвеждането на два алтернативни способа за упражняване на правото на глас в една и съща изборна секция и последващите от това различия в предпоставките за гарантиране на тайното и равно право на глас нарушава чл. 10 на КРБ".

Вносителят поддържа също така, че "с новата редакция на чл. 206, ал. 1 ИК, въвеждането на възможност за избирателя за избор на способа за гласуване (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) се създава правна несигурност относно запазването на тайната на вота и отчитането на изборния резултат". Твърди, че "въвеждането в ал. 3 на чл. 206 на едностранна забрана само за избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, да не може да гласува с хартиена бюлетина, води до неравнопоставено третиране на гражданите и създава допълнителен стимул за гласуване с хартиена бюлетина". Приема, че "по този начин се изразява предпочитание към единия способ за гласуване, съответно правата на гражданите, гласуващи с бюлетина за машинно гласуване, са по-слабо защитени, а самите избиратели са поставени в по-неблагоприятно положение в нарушение на чл. 6 от Конституцията".

В искането се излагат аргументи, че "в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществената със ЗИДИК промяна се въвеждат две различни понятия за бюлетините, които се използват при машинното гласуване. В чл. 206 ИК се използва понятието "бюлетина за машинно гласуване", а с чл. 212, ал. 4 ИК се въвежда понятието "бюлетина от машинно гласуване", което замества разписката". Твърди се, че е налице съществена разлика между двете понятия, която се изразява в това, че "бюлетина за машинно гласуване" е бюлетината, която се визуализира електронно върху машината за гласуване и е със същото съдържание по образец като хартиената бюлетина. От друга страна, сочи носителят,

"бюлетината от машинно гласуване" е разпечатаната разписка от машината, която е с различно съдържание и размер от хартиената бюлетина. Отбелязва, че "в новата редакция на чл. 268 ИК – двата вида бюлетини за/от машинното гласуване са с различно съдържание – относно "бюлетина за машинно гласуване" (по ал. 2) е предвидено, че е идентична с хартиената бюлетина, а за "бюлетината от машинното гласуване" (ал. 4) е предвидено, че се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразеният вот". Приема, че "след изменението със ЗИДИК законът използва три различни понятия за бюлетини за две различни форми на гласуване, което води до объркване и вътрешна противоречивост на новите законови редакции".

В искането се поддържа, че уредбата на чл. 213б ИК има ограничителен характер "по отношение на партиите и коалициите, които не са участвали в последните избори или не са получили изискуемата подкрепа", което "създава неравнопоставеност между един и същи вид субекти, участници в изборния процес, не е легитимно и пропорционално с оглед преследваната от закона цел за гарантиране на прозрачност и честност на вота".

По отношение на оспорения § 54 ЗИДИК, с който се отменя § 145 ПЗР на ЗИДИК (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.; посл. изм., бр. 21 от 2019 г.), вносителят обосновава твърдяната противоконституционност, като излага, че е приет от законодателя "само на 1 гласуване и без обществен дебат". Подчертава, че такова предложение за отмяна не се съдържа в нито един от приетите на първо гласуване проектозаконали и за първи път е направено между първо и второ четене на проекта на ЗИДИК.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено след обнародването на оспорените разпоредби от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Искането е съобразено с изискуемите по чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

С Решение № 9 от 2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд се е произнесъл по същество на искане за установяване на противоконституционност на разпоредби от ИК, между които и тези на чл. 206, ал. 1 и 3 в редакцията им към момента на произнасянето. След постановяването на Решение № 9 от 2021 г. (ДВ, бр. 58 от 2021 г.) тези

разпоредби са изменени и промените са интегрирани в техния текст (ДВ, бр. 104 от 2022 г.), поради което предметът на настоящото конституционно производство в тази му част е различен от предмета на к. д. № 9 от 2021 г. Оспорената с настоящото искане част от разпоредбата на ал. 5 от чл. 212 ИК, макар и да е въведена в самостоятелно изречение, в действителност буквално възпроизвежда частта от предходната редакция на чл. 212, ал. 5 – "Машинно гласуване не се произвежда... както и в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели", относно която Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 9 от 2021 г. Поради това искането в тази му част, а именно – чл. 212, ал. 5, изречение второ от ИК, "Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели" следва да бъде отклонено.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по искане за установяване на противоконституционност на другите оспорени по настоящото дело разпоредби (или части от разпоредби) от действащия ИК в сегашната им редакция, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд.

Конституционният съд намира, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество в съответствие с изложените по-горе мотиви.

С оглед на предмета на конституционното производство съдът приема, че следва да конституира като заинтересовани институции: президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Централната избирателна комисия, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат отправени покани да предложат становище по предмета на делото до следните неправителствени, съсловни, синдикални и други организации: Асоциация "Прозрачност без граници", "Гражданска инициатива за свободни и демократични избори" и Института за развитие на публичната среда.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Вихър Кискинов, проф.

д.ю.н. Нели Огнянова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Михаил Константинов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Мартин Белов.

По изложените съображения Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на 73 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта "може по свой избор да" и "с хартиена бюлетина или"; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта "както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване."; чл. 213б, ал. 1 в частта "получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори"; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и 5; чл. 271 в частта "като преброява бюлетините от машинното гласуване"; чл. 430 в частта "като преброява бюлетините от машинното гласуване", както и § 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.).

Отклонява искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта "Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели" и прекратява производството в тази му част.

Конституира като заинтересовани институции по делото: президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Централната избирателна комисия, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да предложат становище в същия срок до: Асоциация "Прозрачност без граници", "Гражданска инициатива за свободни и

демократични избори" и Института за развитие на публичната среда, като им се предоставят преписи от искането и от настоящото определение.

Отправя покана до: проф. д.ю.н. Вихър Кискинов, проф. д.ю.н. Нели Огнянова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Михаил Константинов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Мартин Белов, които да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в указания по-горе срок, като им се изпратят преписи от направеното искане и от настоящото определение.

Определение № 4 от 4 април 2023 г. по [конституционно дело №2/2023 г.](#)¹⁴

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията с оглед на въпроса: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във вр. с ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България въвеждане на законова възможност за задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования?“.

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова; членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 04.04.2023 г. конституционно дело №2/2023 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 25.01.2023 г. по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от

¹⁴ обн., ДВ, бр. 34/2023 г.

Конституцията с оглед на въпроса: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във вр. с ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България въвеждане на законова възможност за задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования?“.

Министерският съвет твърди, че разпоредбата на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията е лаконична и не дава еднозначен отговор на поставения тълкувателен въпрос. Доводи за това твърдение са „разбиранията“ на Министерството на отбраната и на Министерството на правосъдието, заявени във връзка с „проект на закон с предложение за замяна на доброволния принцип с въвеждане на задължение за българските граждани да се явяват на мобилизационна подготовка“ от м. декември 2015 г. Според Министерството на отбраната няма конституционна пречка за въвеждане на „задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования, с оглед на изпълнение на дълга им за защита на отечеството“, а според Министерството на правосъдието (становище, заявено на 12.01.2016 г.) „предложението за въвеждане на задължение за българските граждани да провеждат мобилизационна подготовка в мирно време, т.е. ще придобиват статус на запасни, без да са получили мобилизационно назначение при обявяване на положение на война или на военно положение, се явява в несъответствие с чл. 59, ал. 2 от Конституцията“.

С наличието на повече от един възможен отговор за нормативното съдържание на конституционната разпоредба Министерският съвет обосновава правния интерес от исканото тълкуване. Сочи, че е необходимо „изясняване на конституционните граници“ на разпоредбата, чрез което ще се постигне „конституционно значима цел“ и ще се отговори на „конституционен въпрос“ – „определянето на същността на подготовката на българските граждани със статус на запасни за защитата на отечеството – на доброволен или задължителен принцип в мирно време“ следва да се осъществява? Намира отговора на поставения тълкувателен въпрос за значим с оглед „както на гарантиране на правата на субектите, така и за законосъобразното упражняване на държавната власт в правовата държава“.

Министерският съвет основава искането си на приемането, че „институтът на наборната военна служба първично беше уреден в чл. 59, ал. 2 от Конституцията“ чрез посочването, че „изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаване от тях или замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон“, а с промяната на чл. 9 и чл. 59, ал. 2 от Конституцията (изм. и доп., обн. ДВ, бр. 12 от 2007 г.) „се предвиди със специални закони да бъдат уредени както дейността на въоръжените сили, така и подготовката на гражданите за защита на отечеството“. Анализира „систематичното и историческото тълкуване на целия процес по дискутиране, оспорване и приемане на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията“ и обособява мненията на участвалите в обсъжданията народни представители в две групи: според едната разпоредбата на чл. 59, ал. 2 в новата редакция е необходима за изпълнение на предвиденото в ал. 1 задължение на гражданите, а според другата разпоредбата не е необходима.

Вносителят се позовава на принципите за формиране и използване на резерва на въоръжените сили, установени в Бялата книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, приета с решение на Народното събрание от 28.10.2010 г. (обн. ДВ, бр. 88 от 2010 г.), на визираното в Стратегията за национална сигурност, приета с решение на Народното събрание от 25.02.2011 г. (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.), и в Плана за развитие на въоръжените сили, приет с Постановление №333 на Министерския съвет от 29.12.2010 г. (обн. ДВ, бр. 2 от 2011 г.), и сочи, че Законът за резерва на въоръжените сили на Република България (и неговите изменения, обн. ДВ, бр. 20 от 2012 г., посл. изм. ДВ, бр. 56 от 2022 г.) е в съответствие с приетото в тези документи, в т.ч. и с „доброволния принцип за подготовка на българските граждани за защита на отечеството и за комплектоване на резерва на въоръжените сили с български граждани и техника в мирно време“.

Основавайки се на дебатите в Народното събрание при приемане на изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията и на цитираното становище на Министерството на правосъдието от 12.01.2016 г., Министерският съвет счита, че „съществуват различни разбирания относно принципите на въвеждането подготовката на българските граждани“ за защита на отечеството, което налага изясняване на въпроса дали чл. 59, ал. 2 от Конституцията допуска „регламентиране в специален закон на такава подготовка на българските граждани за защита на отечеството, каквато е необходима според конкретните реалности на средата за сигурност, в т.ч. въвеждане на задължителна подготовка в мирно време на българските граждани със статус на запасни, без обаче това да води до възстановяване

на задължителната военна повинност на българските граждани във вида на съществуващата до 1 януари 2008 г. наборна военна служба“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията в контекста на конкретно поставен въпрос, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд, уредено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, по своята цел и същност е разкриване на нормативното съдържание на съответната конституционна разпоредба, но не във връзка с прилагането ѝ при решаване на възникнал в практиката конкретен правен спор, а във връзка с правен спор относно смисъла на самата правна норма.

За да упражни Съдът компетентността си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е необходимо исканата за тълкуване конституционна разпоредба да е неясна, което предпоставя различни възможни решения при нейното прилагане и по тази причина поражда правен спор за нейния смисъл. Поради това Конституционният съд изисква в установената и последователна своя практика искането за тълкуване на конституционната разпоредба да е обосновано с неяснота – двусмислие, неопределеност, непълнота, противоречие, както и със следващите се от това различни възможни решения при прилагането на правната норма. Неяснотата и произтичащите от нея различни възможни решения обуславят правния интерес от исканото тълкуване (неизчерпателно: Определение №9/1996 г. по к.д. №30/1996 г.; Определение №7/2002 г. по к.д. №13/2002 г.; Определение №1/2015 г. по к.д. №1/2015 г.; Определение №8/2022 г. по к.д. №15/2022 г.).

В случая се иска тълкуване на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, който гласи: „Подготовката на гражданите за защита на отечеството се урежда със закон“. Искането за тази разпоредба да бъде тълкувана във връзка с изречение 1 на ал. 1 на същия член, който гласи: „Защитата на отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин“.

Съдържащото се в чл. 59, ал. 2 от Конституцията предписание създава задължение за законодателния орган да уреди със закон подготовката на гражданите за защита на отечеството. Изрични ограничения или изисквания във връзка със самата нормотворческа компетентност разпоредбата не съдържа. Прогласеното в ал. 1, изр. 1 на чл. 59, че „защитата на отечеството е дълг и чест на всеки български гражданин“, е установяване на конституционно ниво на задължение за българските граждани, което е повече от задължаване за опазване на отечеството, защото конституционният законодател го свързва със съкровената връзка между народ и държава, между всеки български гражданин и отечеството, която стои в основата на самото съществуване на държавата.

От изложеното относно конституционната разпоредба, предмет на искането за тълкуване, и от съображенията на вносителя е видно, че в основата на поставения тълкувателен въпрос е разбирането на Министерския съвет, че т.нар. „задължителна наборна военна служба“ е отменена с изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията (обн. ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Член 59, ал. 2 до изменението от 2007 г. гласи: „Изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаването от тях или за замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон“. Вносителят слага знак за равенство между „воинските задължения“, за които Конституцията създава нормотворческа компетентност, и задължителната военна служба за всички български граждани от мъжки пол, установена в действащия към датата на приемане на Конституцията Закон за всеобщата военна служба (обн. Изв., бр. 13 от 1958 г., отм. ДВ, бр. 112 от 1995 г., в сила от 27.02.1996 г.). Но Конституцията от 1991 г. не установява като конституционно задължение „воинските задължения“ на българските граждани, за разлика от трите предходни български конституции. Според чл. 71 от Търновската конституция „Всѣкой български подданикъ е длъженъ да служи въ военна служба, по наредений за това законъ“. Сходен по смисъл е и чл. 91 от Конституцията на Народна република България от 1947 г., съгласно който „Военната служба е задължителна за всички граждани, съгласно особените закони“, както и чл. 61 от Конституцията на Народна република България от 1971 г. определящ, че „Военната служба е задължителна за всички граждани съгласно закона“.

Конституцията от 1991 г. в чл. 59, ал. 2, редакция до изменението от 2007 г., установява единствено нормотворческа компетентност на текущия законодател относно „воинските задължения“ като един от начините за изпълнение на дълга на българските граждани за защита на отечеството, но

не предвижда изрично „задължителна военна служба“ или задължителни „воински задължения“ за всички български граждани.

Същността на „воинските задължения“ и задължените за тях субекти са оставени на преценката на текущия законодател. Към датата на приемане на Конституцията от 1991 г. чл. 3 от Закона за всеобщата военна служба предвижда, че „всички мъже – граждани на Народна република България – без разлика на раса, народност, вероизповедание, образователен ценз, социален произход и положение са длъжни да отбият военната си служба в състава на Въоръжените сили“, но това установено в закон задължение на всички български граждани от мъжки пол не може да бъде решаващо за определяне на конституционното съдържание на понятието „воинските задължения“ в смисъл на задължение за „военна служба“ на всички български граждани, каквото задължение е съществувало за тях по силата на предходните конституции. От съдържанието на законова разпоредба, още повече ако е приета преди Конституцията, както е в случая, която въвежда задължение, не може да се изведе конституционно задължение, в т.ч. неговата всеобща задължителност (Решение №2/1991 г. по к.д. №24/1991 г.). Наборната военна служба, така както е регламентирана в чл. 3 от Закона за всеобщата военна служба и в чл. 97, ал. 1 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 112 от 1995 г.) – задължителна за „всички мъже, граждани на Република България“, не е регламентирана в чл. 59, ал. 2 от Конституцията до изменението от 2007 г., за разлика от предходните конституции.

Изменението на Закона за отбраната и въоръжените сили, чрез което се отменя задължителната за „всички мъже, български граждани“ наборна военна служба (чл. 83, 84 и 98 – 111, 113, 114), е прието от Народното събрание на 29.06.2006 г. От стенограмите на заседанията на 40-ото Народно събрание, на които е обсъждан и приет Законът за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 56 от 2006 г.), е видно, че за народните представители отмяната на разпоредбите, уреждащи задължителната наборна военна служба, не е била по какъвто и да е начин обусловена от необходимостта да бъде предварително отменено задължението на текущия законодател в чл. 59, ал. 2 от Конституцията (да установи със закон изпълнението на „воинските задължения“). Изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията е прието на 02.02.2007 г. и мотивът на конституционния законодател за приетата нова редакция на конституционната разпоредба е бил да създаде възможно най-широка нормотворческа компетентност на текущия законодател за подготовката на гражданите за изпълнение на задължението им за защита

на отечеството. Влизането в сила на една и съща дата на законната отмяна на един начин за подготовка на част от българските граждани за защита на отечеството и на разширяването на възможността за законово уреждане и на други възможни начини (измененията на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и на чл. 59, ал. 2 от Конституцията влизат в сила на 01.01.2008 г.) също не обосновава тезата на вносителя, защото преминаването от наборна към професионална армия е процес, който може да се осъществи само при сериозна предварителна подготовка, която не би могла да се извършва без закон с достатъчен *vocatio legis*.

Ето защо разбирането на вносителя за съдържанието на „воинските задължения“, установени в чл. 59, ал. 2 от Конституцията в редакцията преди изменението от 2007 г., като единствено „задължителната наборна военна служба“, съществувала по силата на Закона за всеобщата военна служба и на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 112 от 1995 г.), не би могло да намери основание в предходната редакция на чл. 59, ал. 2 от Конституцията. Това разбиране на още по-голямо основание не намира опора в настоящата редакция на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, която е далеч по-пестелива и следователно с по-широк обхват относно възможността на текущия законодател да определя начините за подготовка на българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството.

Обстоятелството, че разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията не дава еднозначен отговор на поставения конкретен тълкувателен въпрос, не означава, че конституционната разпоредба е неясна, както твърди вносителят. Конституционната разпоредба е ясна – тя възлага възможно най-широката нормотворческа компетентност на текущия законодател, без да установява изрично конкретни ограничения относно начина за реализиране на конституционното задължение на българските граждани за защита на отечеството, съответно за подготовката им за изпълнение на това задължение. Законодателят е ограничен единствено от конституционните принципи и ценности, за съответствието с които обаче Конституционният съд може да преценява не едно хипотетично законодателно решение – „разбирания относно принципите на въвеждането подготовката на българските граждани“ за защита на отечеството, а обективиран в законови норми политически избор на представителното учреждение, постановен във взаимодействие с отговорното за вътрешния ред, отбраната и сигурността правителство. Волята на конституционния законодател, видно от изложеното, е конкретните начини за подготовка на българските граждани

за защита на отечеството да бъдат определяни в съответствие с конкретните условия чрез закон, а не в Конституцията.

Конституцията е акт с основополагащо за държавата – като политическо единство на народа – значение и поради това е създадена с идеята да действа продължителен период от време. В периода на действие на една конституция средата за сигурност може многократно да се променя и именно поради това конституционният законодател не определя начините, чрез които гражданите следва да изпълняват своето задължение за защита на отечеството и да осъществят подготовката си за него, а е предоставил това на текущия законодател. Това разбиране на конституционния законодател за непредвидимостта на средата за сигурност и за нейната динамичност се проектира в допуснатата от самата Конституция възможност да възникне такава сериозна опасност за съществуването на държавата и обществото, чието преодоляване изисква използването на крайни средства, каквото е включително ограничаването на прилагането на определени нейни разпоредби относно основните права на гражданите (чл. 57, ал. 3 от Конституцията) и компетентността на Народното събрание да обявява военно или друго извънредно положение (чл. 84, т. 12 от Конституцията).

Не намира опора в доводите на искателя и твърдението му за наличие на реален правен спор по поставения в питането тълкувателен въпрос. Налице е единствено размяна на становища по проект за закон (вероятно на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България) от края на 2015 г. Нюансите в становищата на двете министерства не са били предмет на обсъждане от Министерския съвет, а Законът за резерва на въоръжените сили на Република България от 2016 г. до 2023 г. е изменян шест пъти, и то само по предложение на Министерския съвет, без въпросът – предмет на искането, да е бил предмет на внесен в Народното събрание проект за изменение на закона.

Няма никакви доводи за реален правен спор относно смисъла на конституционната разпоредба в контекста на поставения от вносителя въпрос и във връзка с разработването на стратегическите документи на отбраната и въоръжените сили. При обсъждането и приемането на стратегическите документи въпросът за сочения в питането начин на подготовка на част от българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството не е бил поставян (виж решение на Народното събрание за приемане на актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, обн. ДВ, бр. 26 от 2018 г., и решение на Народното събрание за приемане на Програма за развитие на отбранителните

способности на въоръжените сили на Република България 2032 и за определяне числеността на въоръжените сили, обн. ДВ, бр. 13 от 2021 г.). Този въпрос не е бил предмет на разглеждане и във връзка с приемани на основание чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията от самия вносител – Министерския съвет, планиращи документи на въоръжените сили (виж Постановление №183 на Министерския съвет от 07.05.2021 г. за приемане на План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2026 г., обн. ДВ, бр. 38 от 2011 г., изм. и доп. ДВ, бр. 79 от 2022 г.).

Не може да се приеме, че е налице реален правен спор във връзка с поставения в искането въпрос, и поради това, че в хода на приемане на редакцията на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, предмет на тълкувателното искане, народни представители са изразили различни мнения въобще за необходимостта от предвиждане на конституционно ниво на законодателна компетентност за уреждане на подготовката на българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството. Дебатът в представителното учреждение е същностна характеристика на всяко демократично парламентарно управление. Освен на дебат между несъгласните, демокрацията се основава на демократичното правило на мнозинството – приемане на решение с мнозинство, което слага край на спора – в случая на спора в нормотворческия процес на конституционно ниво. Различните мнения, изразени от народните представители в хода на приемане на обсъжданата разпоредба, не са довод за наличие на реален правен спор относно един конкретен начин за осъществяване на подготовката на част от българските граждани, т.е. относно възложената на текущия законодател компетентност сам да създаде задължения, които се пораждаат при определени от него юридически факти, за да изпълнят гражданите своя дълг за защита на отечеството.

От изложеното следва, че в настоящия случай не съществува неяснота на обсъжданата конституционна разпоредба, което изключва реален правен спор за нейния смисъл и съдържание. Става въпрос за избор на адекватен на средата за сигурност (и на заплахите) начин на подготовка на част от българските граждани за защита на отечеството. Този избор не принадлежи на Конституционния съд. Текущият законодател е този, който следва да направи преценка, в съответствие със средата за сигурност и заплахите за страната в конкретния исторически момент, на необходимите (адекватни на средата за сигурност) и възможни (обезпечени) начини за подготовка на гражданите за изпълнение на задължението им за защита на отечеството.

Конституционният съд не разполага с компетентност чрез тълкуване да прави избор вместо органа, на който Конституцията е възложила вътрешната и външната политика и общото ръководство на Въоръжените сили – чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията, както и вместо органа, който според Основния закон осъществява законодателната власт – чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд е призван да защитава върховенството на Конституцията, включително установеното чрез нея демократично управление под върховенството на правото, като зачита конституционното възлагане на упражняването на държавната власт от установената система на държавни органи, в т.ч. и в обсъжданата материя.

С настоящото искане Министерският съвет очаква чрез абстрактното тълкуване на визираната от него конституционна разпоредба да бъде на практика пряко решен въпрос, който Конституцията изрично е резервирала за законодателя (чл. 59, ал. 2 от Конституцията) и решението на който е свързано с преценка по целесъобразност – представлява избор на политика в областта на сигурността и отбраната. Този избор е обусловен от конкретните исторически обстоятелства и се обосновава с необходимостта от приоритетна защита на определени конституционни ценности, преценката за които е прерогатив на законодателното учреждение в сътрудничество с избраното от него правителство.

Превантивният ефект от упражняването на тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е от съществено значение за единството и стабилността на правната система. Но наред с това, поради абстрактния характер на даваното тълкуване, за разлика от тълкуването на Конституцията, което се осъществява в рамките на контрола за конституционност (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), се поражда сериозен риск от трансформиране на тълкувателната дейност в конституционна консултация, каквато компетентност конституционната юрисдикция няма, защото в противен случай би бил застрашен самият демократичен процес. От Конституционния съд не може да се очаква да отиде извън необходимите и подходящи предели на тълкувателното си правомощие и да предостави конституционна консултация относно избор, който, ако бъде обективиран в законодателен акт, подлежи на контрол за конституционност на общо основание.

По изложените съображения и на основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията.

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №2/2023 г.

ВРЪЩА искането на подателя заедно с препис от определението.

Определение № 5 от 27 април 2023 г. по [конституционно дело №6/2023 г.](#)¹⁵

Делото е образувано по искане на 66 народни представители от 48-ото Народно събрание за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България по въпроса: „В понятието „независимост на съдебната власт“ (чл. 117, ал. 2, изр. 1) освен независимост на съдебната власт от другите две държавни власти – законодателна и изпълнителна, и функционалната независимост на всеки отделен съдия, съдебен заседател, прокурор и следовател (чл. 117, ал. 2, изр. 2), включва ли се и институционална, организационна и йерархична независимост между трите органа, включени в системата на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие?“.

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова; членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 27.04.2023 г. конституционно дело №6/2023 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във фазата по допустимост. Делото е образувано по искане на 66 народни представители от 48-ото Народно събрание за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България по въпроса: „В понятието „независимост на съдебната власт“ (чл. 117, ал. 2, изр. 1) освен независимост на съдебната власт от другите две държавни

¹⁵ обн., ДВ, бр. 40/2023 г.

власти – законодателна и изпълнителна, и функционалната независимост на всеки отделен съдия, съдебен заседател, прокурор и следовател (чл. 117, ал. 2, изр. 2), включва ли се и институционална, организационна и йерархична независимост между трите органа, включени в системата на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие?“.

Искането е направено от субект, оправомощен по силата на чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Според вносителя са налице противоречиви тълкувания на текста, намерили израз в разнообразните предложения за реформиране на елементи от системата на съдебната власт и в споровете относно тяхната конституционосъобразност, базирани върху различия в тълкуването на посочения в искането конституционен текст. При това вносителят на искането не крие желанието си да се опре на абстрактното тълкуване от Конституционния съд при изграждането на позициите си по отношение на споменатите реформи в системата на съдебната власт.

Конституционният съд се е произнасял неведнъж по въпроси, засягащи и посочената в искането разпоредба, макар да не е било отправяно искане за тълкуване до Конституционния съд със същата формулировка. Що се отнася до разнообразните предложения за реформиране на съдебната система, оценката на тяхната състоятелност или несъстоятелност от прагматическа и юридическа гледна точка не попада в правомощията на Конституционния съд.

В поредица решения относно съществените измерения на независимостта на съдебната власт и правния статус на съдии, прокурори и следователи Конституционният съд приема следното:

„Конституцията по своята същност и предназначение ограничава властта, определяйки изрично или имплицитно границите, в които тя следва да се упражнява от държавните органи“ (Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). В цитираното решение по отношение на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията се изтъква: „Този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. [...]

Методическото ръководство, като вид ръководство, се характеризира с най-нисък властови интензитет, защото за разлика от надзора за законност,

чиято цел е да се установят или отстранят конкретни закононарушения при конкретни прокурорски действия и актове, то съдържа общозадължителни указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез използването на които се гарантира ефективно и качествено изпълнение на основната задача на прокуратурата – да следи за спазване на законността, като упражнява правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията.“

В същото решение Конституционният съд подчертава изискването осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите по чл. 117, ал. 2 от Основния закон. Извън обхвата на надзора за законност остава онази страна на прокурорската дейност, която се основава на свободно формиране на вътрешното убеждение.

Съгласно чл. 127, т. 1 от Конституцията прокуратурата следи за спазването на законността включително като ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Според чл. 128 от Конституцията следствените органи, бидейки в системата на съдебната власт, осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закона. Очертаната в практиката на Конституционния съд функционална независимост на прокурорите, която не се ограничава от надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор, се проектира на плоскостта на разследването като предпоставка за независимост на следствените органи, респективно на следователите, осъществяващи тази дейност под ръководството на прокурор.

Самата Конституция съдържа необходимото взаимодействие между следствените органи и прокуратурата. Съгласно Решение №5/2009 г. по к.д. №6/2009 г. „следствието е най-тясно свързано с прокуратурата и при действие на новата уредба на чл. 127 от Конституцията включването на следователите към прокуратурата не е „прехвърляне“ към нея на нова дейност, а организационно рационализиране на разследващата дейност, която прокуратурата продължава да ръководи. [...]

Независимостта на съдебната власт е класически въпрос на правовата държава, по който Конституционният съд има стабилна практика: независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решения; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с функционален

имунитет; че съдебните актове имат задължителна сила и др. (Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.). И още: конституционно гарантираната независимост на съдебната власт се изразява в подчинението единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и в кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет като неин вътрешен орган (Решение №1 от 1999 г. по к.д. №22 от 1998 г.).

Следователите имат независимост (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) в качеството си на магистрати от съдебната власт, а не от мястото, което заемат в нейните структури. Независимостта е необходима за осъществяването на всяка магистратска длъжност независимо от органа и от ранга. Във всички случаи тя има едно и също конституционно съдържание. Така че всеки опит да се определи независимостта на следователите според органа, в който се намират в рамките на съдебната власт, по идея противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. [...] организацията на следствените органи е проблем на законодателна целесъобразност“.

Конституционният съд вече изрично е посочил, че Конституцията установява един и същи принцип за отделните подсистеми на съдебната власт, а именно че независимостта на всеки съдия, прокурор и следовател се определя от подчиняването на неговите решения единствено на закона и изискването да изгражда свободно вътрешното си убеждение.

Тълкуването на Конституцията, намерило израз в цитираните решения на Конституционния съд, съответства на установените европейски стандарти за ефикасното приложение на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Оттам нататък законът е този, който урежда способите за осъществяването на функциите на органите по чл. 128 от Конституцията, с произтичащата от това възможност да търси едни или други форми на организация и комуникация, които според преценката на законодателя биха направили дейността на тези органи по-ефективна – чл. 133 от Конституцията. Тези законодателни разрешения обаче следва да са в съответствие с конституционните принципи, така както са изведени и развити в практиката на Конституционния съд по обсъжданата материя.

Въз основа на изложеното Конституционният съд счита, че поставеният от вносителя въпрос вече е намерил разрешение в практиката на Съда и че разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията не се нуждае от исканото тълкуване.

С оглед на това и на основание чл. 13 и чл. 19 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на 66 народни представители от 48-ото Народно събрание за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България по въпроса: „В понятието „независимост на съдебната власт“ (чл. 117, ал. 2, изр. 1) освен независимост на съдебната власт от другите две държавни власти – законодателна и изпълнителна, и функционалната независимост на всеки отделен съдия, съдебен заседател, прокурор и следовател (чл. 117, ал. 2, изр. 2), включва ли се и институционална, организационна и йерархична независимост между трите органа, включени в системата на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие?“.

ПРЕКРАТЯВА производството по к.д. №6/2023 г.

ВРЪЩА искането на вносителя.

Препис от определението да се изпрати на вносителя.

Определение № 6 от 11 май 2023 г. по [конституционно дело №3/2023 г.](#)¹⁶

Делото е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технология AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова; членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на

¹⁶ обн., ДВ, бр.44/2023 г.

11.05.2023 г. конституционно дело №3/2023 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и се намира във фаза по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 26.01.2023 г. по искане на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технология AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).

В искането вносителят обосновава противоконституционност на атакувания акт с нарушение на чл. 8 от Конституцията, провъзгласяващ разделението на властите, тъй като чрез него Народното събрание се намесва пряко в осъществяването на правомощията на изпълнителната власт. Твърди се, че решението е взето в нарушение на нормативната рамка не само на конституционно, но и на законово ниво, поради неспазване на установените процедури за обществени поръчки и при липса на действаща стратегия за развитие на енергийния сектор, приета от Народното събрание. Тези обстоятелства според вносителя водят до противоречие на цитираното решение с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който прогласява, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната, както и с чл. 5, ал. 1 от Конституцията, който установява принципа на върховенството на Конституцията, на която другите закони не могат да противоречат.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Анализът на искането по настоящото дело показва, че се оспорва конституционосъобразността на решение на Народното събрание, което, разгледано в цялостната хронология на приемането му, е с цел чрез него да се заяви позиция по осъществяване на енергийната политика на страната. По-конкретно то съдържа позиция за изграждане на нови ядрени мощности в АЕЦ „Козлодуй“, която е част от критичната инфраструктура на Република България (по смисъла на т. 29а от §1 на Допълнителните разпоредби от Закона за енергетиката – ЗЕ) и стратегически обект от значение за националната сигурност (включена е в списъка на стратегическите обекти в сектор „Енергетика“ – раздел VI, т. 2.1 от

Приложението към чл. 1, ал. 1 на Постановление №181 на Министерския съвет от 20.07.2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, обн. ДВ, бр. 59 от 28.07.2009 г.). Следователно решенията, които формират насоките на нейната експлоатация или развитие, засягат както сферата на енергийната, така и на националната сигурност на страната, което неминуемо има и външнополитически аспект (това разбиране е надлежно отразено в стратегическите документи в сферата както на отбраната и националната сигурност, така и на енергетиката).

В последната, действаща до 2020 г. енергийна стратегия – Енергийна стратегия на Република България (обн. ДВ, бр. 43 от 07.06.2011 г., изм. и доп. ДВ, бр. 101 от 07.12.2018 г.), са дефинирани основните цели и насоки за развитие на енергийната политика на страната в контекста на енергийната сигурност като елемент на националната сигурност на Република България, предвиждащи: намаляване на зависимостта от внос на енергийни ресурси, диверсификация на доставчиците и на източниците, диверсификация на трасетата. За реализиране на политиката за ограничаване на зависимостта от вносни ресурси от един източник Стратегията предвижда и изграждането на нови ядрени мощности. Такава цел – изграждане на нови ядрени мощности и диверсификация на доставките на свежо ядрено гориво включително и за тези нови мощности – е заложена и в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България до 2030 г. (приет с решение по Протокол №8 на Министерския съвет от 27.02.2020 г. в изпълнение на Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, представляващ нормативната база на енергийната политика на Европейския съюз до 2030 г.), както и в проекта за Стратегическа визия за развитие на електроенергийния сектор на Република България 2023 – 2053 г. (сигнатура № 48-354-02-45), внесен, но неприет от 48-ото Народно събрание. Гарантирането на „енергийната сигурност чрез диверсификация на видовете енергия, източниците и трасетата на доставка на енергийни и други стратегически суровини“ е и сред важните национални интереси на страната, дефинирани в Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България (обн. ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г. – II.2. Национални интереси, т. 19. Други важни интереси).

Намаляването на външната зависимост от определени доставчици, както и диверсификацията на енергийни източници, доставчици и трасета е и част от общата енергийна политика на Европейския съюз (ЕС). При изграждането на нови ядрени мощности актуалната Европейска стратегия за

енергийна сигурност (приета от Комисията на ЕС на 28.05.2014 г.) изисква държавите членки да обърнат „специално внимание на инвестициите в новите ядрени централи, изградени в ЕС, които използват технологии, разработени извън ЕС, за да се гарантира, че доставките на ядрено гориво за тези инсталации няма да зависят единствено от Русия. Възможността за диверсификация на доставките на гориво трябва да бъде условие за всяка нова инвестиция...“.

Следователно диверсификацията на технологиите и сигурността на доставките са основни политически подходи на ЕС за развитие на енергийния сектор, в т.ч. и на ядрената енергетика. В този смисъл оспореният акт на Народното събрание представлява изпълнение на конституционните ангажименти на Република България като държава членка да участва в изграждането и развитието на ЕС (чл. 4, ал. 3 от Конституцията).

Конституционният съд отчита, че към момента на вземане на оспорваното решение в България няма действаща енергийна стратегия, тъй като предложената на 48-ото Народно събрание Стратегическа визия за развитие на електроенергийния сектор на Република България 2023 – 2053 г. (ако се приеме, че това е актът по смисъла на чл. 3, ал. 2 ЗЕ) е все още само проект, който дори не бе обсъждан в пленарната зала поради разпускането на парламента. Следователно позицията, изразена в атакувания пред Конституционния съд акт, по своето съдържание е израз на визията на Народното събрание за осъществяване на енергийната политика на България, в частта за развитие на ядрената енергетика, което е въпрос с политически характер, попадащ в рамките на дискреционната преценка на парламента, доколкото според чл. 3 ЗЕ той е един от двата органа (другият е Министерският съвет), оправомощени да осъществяват държавната политика в тази сфера.

Макар и оспореното решение на Народното събрание да създава впечатление, че се отнася до мярка по осъществяването на вече установена политика, посредством словесната конструкция, използвана за формулиране на предмета на решението, чрез посочването на наименованието на технологията, която да бъде приложена за изграждане на новите ядрени мощности, по същество се осъществява стратегически избор, който води до целената диверсификация – на ядрената технология и с оглед на това на ядреното гориво. Това придава на решението на Народното събрание от 12.01.2023 г. характер на стратегически документ, заместващ липсващата Стратегия за устойчиво енергийно развитие на

Република България в частта относно диверсификацията в развитието на ядрената енергетика – документ, който трябва да формира политиката на държавата в областта на енергетиката и е проекция на енергийната политика и стратегия на Европейския съюз на национално ниво.

Народното събрание като общонационално представително учреждение е най-демократичният форум, където в условията на широк обществен дебат се взема устойчиво политическо решение относно националната и енергийната сигурност на държавата, в т.ч. и за развитието на ядрената енергетика в дългосрочен план. В искането изрично е посочено, че вносителите намират „за противоконституционно произнасянето на Народното събрание с оспореното решение да се дадат указания за преговори с правителството на конкретна държава в областта на енергетиката“. Фокусът на атакуваното решение обаче, предвид изложеното по-горе, е именно върху диверсификацията на използваната технология при изграждането на новите ядрени мощности, т.е. на избор между две установени на предходен етап от реализирането на проекта за изграждане на нови ядрени мощности технологии, които са възможни за осъществяване от различни субекти, имащи своето политическо измерение. Това поставя искането по настоящото дело изцяло в контекста на несъгласие на вносителя с целесъобразността на направения избор, т.е. на провежданата политика в областта на енергетиката. В такъв случай, както и друг път се е произнасял Конституционният съд (Определение №2/2016 г. по к.д. №12/2015 г.; Определение №1/2021 по к.д. №2/2021 г.), преценката на законодателния орган по целесъобразност се отнася до това каква да бъде политиката – т.е. въпрос е на дефиниране на политика конкретно в сферата на енергетиката и енергийната сигурност. Произнасяне по същество на конституционната юрисдикция в случая би заменило решаващата компетентност на представителното учреждение по въпрос на политиката. В демократичната правова държава върховенството на Конституцията изисква да се зачита свободата на законодателния орган при дефинирането на държавните политики. Тази позиция на Съда е в съответствие с неговата практика, че не може да се ангажират правомощията му с цел удовлетворяване на конюнктурни политически интереси (Определение №8/2016 г. по к.д. №17/2016 г.), както и че конституционната юрисдикция в контекста на демократичното управление следва да държи сметка за границите на възложената ѝ власт и внимателно да преценява дали следва да се произнася по въпроси, за които конституционен императив постановява, че те се решават от институции, разполагащи със свобода на преценка по политическа целесъобразност (Определение №2/2023 г. по к.д. №1/2023 г.).

Конституционният съд намира, че оспореният акт, като формиращ държавната политиката в сферата на енергийната сигурност – част от националната сигурност, е в допустимите от Основния закон параметри на преценката по политическа целесъобразност от парламента, тъй като не налага ограничения на правомощията на правителството дали да извърши действията и дали да постанови актовете, посочени в т. 1 – 5 от атакуваното решение. Нещо повече, при условията на служебно правителство засиленото взаимодействие между парламент и изпълнителна власт е гаранция за демократичната легитимност на управленската дейност. То се явява своеобразна форма на политически контрол върху правителството, какъвто не може да бъде реализиран в неговата конституционно предвидена пълнота, като оспореният акт на Народното събрание по естеството си обективира националния политически избор за развитие на енергийната политика и в частност на ядрената енергетика. С оспореното решение парламентът възлага на Министерския съвет да води преговори за сключване на споразумение с предмет, указан в титюла на акта, което е част от процеса на формиране на политика на енергийна сигурност с нов и разширен по обхват фокус – отражение на формулираната енергийна политика и на ниво ЕС, насочена към диверсификация и сигурност на европейския енергиен пазар. Именно в процеса на преговаряне може единствено да се изясни доколко е реално постижима така поставената цел.

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае също така, че несъгласието на сезирация субект с конкретни актове на Народното събрание само по себе си не обвързва Съда да разгледа отправеното до него искане по същество и той сам преценява дали да постави в ход своята юрисдикция. Да се приеме обратното, в настоящия случай предвид окончателния характер на решението на Конституционния съд, би означавало Съдът да направи избор по въпрос на дефиниране на политиката в обсъжданата сфера, което е извън пределите на конституционно възложените му отговорности и би било в противоречие с неговата роля на гарант за върховенството на Конституцията в конституционната демокрация. Конституционният съд следва с цялата си отговорност да противостои на всяка ситуация в държавния механизъм, която поражда риск от изместване на демократичния процес като конституционно защитена ценност и неговото ограничаване и да отстоява ролята си на гарант на демократичното управление под върховенството на правото. Конституционно заложената цел на конституционното правосъдие, като отчита представителния характер на управлението, е да укрепва

стабилността и единството на установения правопорядък, чиито фундамент и нормативен връх е Конституцията.

Гореизложените констатации и съображения, както и конкретните мотиви на вносителя в искането дават основание на Съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество. Съдът вече е имал възможност да изрази подобна позиция в Определение №2/2023 г. по к.д. №1/2023 г., където приема, че произнасянето на конституционната юрисдикция по същество в такива случаи би било „навлизане в полето на дискреция на политическите институции и пренареждане на определените от тях ценностни приоритети и политически цели, зад които стоят представляваните от тях интереси и виждания“. Конституционният съд няма основания да се отклони от това свое разбиране и в настоящото дело.

По тези съображения Конституционният съд намира искането за недопустимо и като такова то следва да бъде отклонено, а производството – прекратено.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд, Съдът

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на 48-ото Народно събрание за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технологията AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №3/2023 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов и съдия Атанас Семов

Не подкрепяме Определението на Конституционния съд от 11.05.2023 г. по к. д. №3/2023 г., тъй като смятаме, че искането, с което Съдът е сезиран, следваше да бъде допуснато за разглеждане по същество. Предмет на искането е Решение на Народното събрание от 12.01.2023 г., с което то

възлага на Министерския съвет предприемане на редица конкретни действия с оглед изграждане на нова ядрена мощност.

Народното събрание като представителна институция може да се произнася по различни въпроси на държавната политика, включително в енергетиката. Конституционният съд няма контрол върху свободата на преценка, с която разполагат политическите институции, защото тя е въпрос на техен избор – на енергийни източници, на регулаторни механизми, на партньорски държави и т. н. Съдът обаче упражнява юридически контрол върху актове на учредените власти, включително на парламента, за съответствието им с Конституцията. Принципът на правната сигурност, т.е. управлението на държавата според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), характеризира правовата държава във формален смисъл (решения на Конституционния съд: №1/27.01.2005 г., №6/18.07.2019 г., №3/28.04.2020 г., №5/02.06.2020 г. и др.). Поставеният пред Конституционния съд спор по разглежданото дело е за твърдяно нарушение на принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), произнасянето по който не би могло да стане без неговото обсъждане по същество.

Съдът, за да реши този правен спор, е трябвало да прецени компетентността на различните държавни органи в управлението на енергетиката, като за целта направи връзка между правната уредба в Конституцията и в Закона за енергетиката (ЗЕ). Държавните правомощия в областта на ядрената енергетика са разпределени между законодателната и изпълнителната власт (правителството и министъра на енергетиката). Без отчитане на тези правомощия конституционната юрисдикция не би разполагала с правен критерий за решаване на спора, с който е сезирана. Макар да са относими преди всичко към преценката по същество, съображенията относно обхвата и съдържанието на правомощията на законодателната и на изпълнителната власт имат значение и за произнасянето по допустимостта на разглежданото искане, за да се установи дали актът съдържа властническо волеизявление, създаващо задължение. Затова именно при разглеждането по същество може да се прецени дали оспореният акт неправомерно навлиза в упражняване на чужда компетентност.

Според чл. 3, ал. 2 ЗЕ Народното събрание приема стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България по предложение на Министерския съвет, с която се определят основните цели, етапи, средства и методи за развитие на енергетиката. Ал. 3 на същия член възлага на

Министерския съвет ръководството на енергетиката на страната в съответствие с приетата от Народното събрание стратегия. Чл. 4, ал. 2 ЗЕ предоставя на министъра на енергетиката правомощие да определя необходимите нови мощности за производство на електрическа енергия и да обнародва описа (казано по-точно списъка – бел. наша) на необходимите нови мощности в „Държавен вестник“. Тяхното изграждане трябва да стане след провеждане на лицензиране и конкурс съгласно чл. 40 и чл. 46 ЗЕ. Посочените разпоредби показват, че парламентът е органът, на който е предоставено решаването на стратегическите въпроси в енергетиката, а на правителството ръководството и осъществяването на енергийната политика по смисъла на чл. 105, ал. 1 от Конституцията, както и предприемане на мерките, в които тя се изразява.

Визията си по основните въпроси на енергийната политика Народното събрание изразява в политически акт, какъвто е стратегията, макар че самата тя се приема с юридически акт – решение. Оспореното решение засяга и стратегически въпроси на ядрената енергетика, но нито по обхват, нито по форма може да замести цялостната визия за развитие на енергетиката (стратегия по смисъла на чл. 3 ЗЕ), защото дори по отношение на ядрената енергетика то далеч не разглежда всички стратегически въпроси, от които зависи нейното настояще и бъдеще. Освен това приетият от Народното събрание проект не е подготвен и предложен от Министерския съвет, каквото е законовото изискване на чл. 3 ЗЕ. Следователно твърдението в мотивите на Определението, че „това придава на решението на Народното събрание от 12.01.2023 г. характер на стратегически документ, заместващ липсващата Стратегия за устойчиво енергийно развитието на Република България...“ е необосновано.

Не приемаме „самоотстраняването“ на Съда от разглеждане на делото по същество с аргумента, че така той би заменил решаващата компетентност на представителното учреждение да определя политиката. Оспореният акт на парламента се отнася не само за „дефиниране“ на политика, но също така определя с висока степен на конкретност къде, с кого, как и какви ядрени мощности да бъдат изградени. Това е високоспециализирана дейност в областта на ядрените технологии, безопасността на атомните съоръжения, финансите и търговията, поради което законодателят е разграничил компетентността и правомощията на различните институции. Задача на Конституционния съд е да защитава така установеното разделение на властите и без да дублира, одобрявайки или опровергавайки политическия избор на парламента, да прави преценка за конституционсъобразност на неговите актове, в случая – на оспореното решение.

В редица свои решения относно въпроси на енергийната политика Народното събрание използва различна терминология, обръщайки се към изпълнителната власт. В едни случаи то „подкрепя“, „одобрява“ решения на правителството, в други му „препоръчва“ да предприеме определени действия, а в трети „възлага“ на Министерския съвет (както е и в сегашния случай) или пряко на министъра на енергетиката да извърши определени действия. Досега Съдът не е бил сезиран със спор дали парламентът, приемайки решение, е действал съобразно с конституционно предоставената му компетентност в областта на енергетиката. В други случаи той обаче е допуснал за разглеждане по същество спорове с твърдение, че решения на Народното събрание противоречат на принципите на правовата държава и на разделението на властите (такъв е скорошният пример с Определение от 28.06.2022 г. по к. д. №10/2022 г.). В сегашния случай Съдът не е допуснал за разглеждане по същество искането като прави извод, че оспореният акт „не налага ограничения на правомощията на правителството дали да извърши действията и дали да постанови актовете, посочени в т. 1-5 на атакуваното решение“. Задължаването на Министерския съвет да проведе преговори за сключване на определен международен договор не освобождава нито изпълнителната власт, нито регулаторните органи от изпълнение на законово възложени им задължения във връзка с лицензиране на проекта и оценка на неговите икономически и други параметри. Съдът обаче не е подложил решението на парламента на тест за конституционност с оглед на това дали не определя до такава степен условията на бъдещото споразумение, че почти не оставя възможност на правителството да преговаря по тях.

Отклоняването на искането прегражда пътя към разглеждане на делото по същество, при което не може да бъде изпълнена конституционно предвидената роля на конституционното правосъдие „да укрепва стабилността и единството на установения правопорядък, чийто фундамент и нормативен връх е Конституцията“. Отказът на Съда да се произнесе по същество по юридически спор относно разделението на властите и върховенството на правото по съображения да не бъде въвличан във въпрос с политически характер не съответства на предназначението на Съда да бъде юридически пазител на Конституцията и на правовата държава.

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изречение първо от Конституцията с оглед отговор на следните въпроси:

1. Прекратяват ли се функциите на Висшия съдебен съвет с изтичане на мандата по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?

2. Конституционно допустимо ли е избраните членове от професионалната квота на новия Висш съдебен съвет заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС?

3. Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?

По искане на тричленен състав на Върховния административен съд е образувано конституционно дело № 11 за тълкуване на разпоредбата на чл. 130 от Конституцията с оглед отговор на следните въпроси:

1. Прекратяват ли се с изтичането на мандата по чл. 130, ал. 4 от Конституцията функциите на изборните членове на Висшия съдебен съвет в хипотезата, когато не са избрани нови членове от парламентарната квота, но са избрани нови членове от съдебната квота и са налице всички членове по право по чл. 130, ал. 1, изр. 2 от Конституцията?

2. Конституционно допустимо ли е започването на изпълнението на функциите на новоизбраните членове на Висшия съдебен съвет от съдебната квота да се постави в зависимост от изпълнението на задължението на Народното събрание за избор на членове на Висшия съдебен съвет от парламентарната квота?

3. При наличието на изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4 от Конституцията и осъществен нов избор само на част от изборните членове на Висшия съдебен съвет конституционно допустимо ли е и при какви условия избраната част да започне изпълнението на функциите си?

¹⁷ обн., ДВ, бр. 65/2023 г.

Поради установеното сходство в предмета на поставените тълкувателни въпроси, с определение Конституционният съд присъединява конституционно дело №11/2023 г. към конституционно дело №9/2023 г. за разглеждане в общо производство.

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова; членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 24.07.2023 г. конституционно дело №9/2023 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Конституционно дело №9/2023 г. е образувано на 29.05.2023 г. по искане на главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изречение първо от Конституцията с оглед отговор на следните въпроси:

1. Прекратяват ли се функциите на Висшия съдебен съвет с изтичане на мандата по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?

2. Конституционно допустимо ли е избраните членове от професионалната квота на новия Висш съдебен съвет заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС?

3. Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?

Конституционно дело №11/2023 г. е образувано на 16.06.2023 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за тълкуване на разпоредбата на чл. 130 от Конституцията с оглед отговор на следните въпроси:

1. Прекратяват ли се с изтичането на мандата по чл. 130, ал. 4 от Конституцията функциите на изборните членове на Висшия съдебен съвет

в хипотезата, когато не са избрани нови членове от парламентарната квота, но са избрани нови членове от съдебната квота и са налице всички членове по право по чл. 130, ал. 1, изр. 2 от Конституцията?

2. Конституционно допустимо ли е започването на изпълнението на функциите на новоизбраните членове на Висшия съдебен съвет от съдебната квота да се постави в зависимост от изпълнението на задължението на Народното събрание за избор на членове на Висшия съдебен съвет от парламентарната квота?

3. При наличието на изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4 от Конституцията и осъществен нов избор само на част от изборните членове на Висшия съдебен съвет конституционно допустимо ли е и при какви условия избраната част да започне изпълнението на функциите си?

Поради установеното значително сходство в предмета на поставените тълкувателни въпроси, с определение от 27 юни 2023 г. Конституционният съд присъедини конституционно дело №11/2023 г. към конституционно дело №9/2023 г. за разглеждане в общо производство.

За да се произнесе по допустимостта на исканията, Конституционният съд съобрази следното:

Исканията имат за предмет даване на задължително тълкуване на конституционни разпоредби, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон. В съответствие с чл. 17, ал. 1 ЗКС исканията са изготвени в писмена форма, съдържат мотиви и изискуемите реквизити по чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

I. Относно искането на главния прокурор

Искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд съгласно чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията.

За да се произнесе по неговата допустимост, Съдът трябва да прецени дали са изпълнени изискванията, за да бъде упражнено правомощието му за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

В Определение №8 от 2022 г. по к.д. №15/2022 г. Конституционният съд подчертава, че „има установена и последователна практика относно предпоставките за упражняването на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, според която съществено условие за допустимост на тълкувателно искане е да се обоснове правен интерес от тълкуването, като

се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, което да обуславя противоречиво или нееднакво прилагане на същата (в този смисъл Определение №8 от 2016 г. по к.д. №17/2016 г., Определение №1 от 2015 г. по к.д. №1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к.д. №14/1998 г., Определение №9 от 1996 г. по к.д. №30/1996 г. и др.)“.

В съобразителната част на обсъжданото искане се изтъква, че съдържащите се в него тълкувателни въпроси са поставени в контекста на едно обективно положение: „мандатът на ВСС е изтекъл“; в периода 4 юни – 9 юли 2022 г. на общи събрания на съдиите, на прокурорите и на следователите са избрани 11 членове, като „до момента те не са встъпили в длъжност, тъй като Народното събрание не е осъществило правомощията си да избере останалите 11 члена“; поради което „настоящият ВСС продължава да изпълнява дейността си извън своя мандат“. Твърди се, че „липсва ясна разпоредба в Основния закон“, което се разглежда като „предпоставка за различни интерпретации на този юридически факт“, и се излагат три възможни „интерпретации“, всяка от които според вносителя „поставя под съмнение останалите“.

Според първата от тях „настоящият състав на ВСС следва да преустанови дейността си и да се формира нов състав от избраните членове от професионалната квота и от тримата членове по право“, при което „такъв състав може да функционира нормално, защото покрива минималните изисквания за кворум...“. Според това виждане „Продължаването на мандата на ВСС по аналогия с Решението на КС“ по к.д. №7/2022 относно мандата на членовете на Инспектората към Висшия съдебен съвет е приложимо „само когато не е възможно да се сформира нов състав на ВСС“.

Съгласно второто съществуващо според вносителя „тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. 1 [...] което черпи аргументи от същото решение, настоящият състав на ВСС следва да продължи да функционира в пълния обем на правомощията си (каквото е реалното положение)“.

Третата възможна според главния прокурор интерпретация „поставя под съмнение само легитимността на настоящия ВСС да взема кадрови решения, касаещи административните ръководители в съдебната власт...“. Твърди се, че „това правомощие не е пряко свързано с текущата дейност на съдебните органи“, и са посочени други „функции, които обезпечават текущата работа на съда, прокуратурата и следствието“, като се прави извод, че Висшият съдебен съвет следва да продължи своите функции само относно правомощия, „пряко свързани с текущата дейност на съдебните

органи“, при което под съмнение е само легитимността му да взема кадрови решения, засягащи административните ръководители в съдебната власт.

Въз основа на изложените общо (без конкретизация по трите отделно формулирани тълкувателни въпроса) съображения относно „основателността“ на искането, изразени в „интерпретации“/„тълкувания“, които „битуват в професионалните среди и в обществото“, вносителят на искането заключава, че е налице „противоречие между две конституционни ценности – мандатност и непрекъснато функциониране касателно най-висшия орган на съдебната власт“ и че „битуващите различни тълкувания [...] реално застрашават правната сигурност [...] и се поставя под съмнение законността на действията на ВСС, а от там и на съдебната власт“. Вносителят приема, че посоченото обосновава „извод за наличие на правен интерес да се преодолее констатираното противоречие по изложените въпроси“.

В искането не се посочва нито на кого (освен на самия вносител) принадлежат, нито къде или как са обективирани „различните виждания“ относно конституционната разпоредба, чието тълкуване се иска, и не се привеждат доводи за наличие на правен спор. Необходимостта от тълкуване се обосновава с необходимостта да се преодолее съществуващата практика, изразяваща се в това, че въпреки изтичането на мандата на неговите изборни членове ВСС продължава да осъществява правомощията си. Съдът намира за необходимо да припомни, че „не е консултативен орган, а упражнява правомощие за задължително тълкуване, когато има обоснован интерес от това. [...] Задължително тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси“ (Определение №8 от 2016 г. по к.д. №17/2016 г.). „Различните мнения в правната доктрина [...] не могат да се приравнят на противоречива практика по прилагането“ (Определение №3 от 2015 г. по к.д. №7/2015 г. и др.).

Като се основава на така очертаната отправна позиция, Съдът установи следното:

Първият тълкувателен въпрос в искането на главния прокурор е формулиран така: „Прекратяват ли се функциите на Висшия съдебен съвет с изтичане на мандата по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?“.

Тази формулировка съдържа неточност. „Функции“ или „правомощия“ на един конституционно предвиден държавен орган могат да бъдат прекратени с изменение на тяхната правна уредба в Конституцията и/или в закона, респ. с прекратяване на съществуването в държавния

механизъм на такъв орган. Изтичането на мандата на персоналния състав на един орган не може да прекрати функциите или правомощията му. В контекста на изложените (макар и общо за трите въпроса) мотиви на вносителя на искането Съдът приема, че първият въпрос се отнася до тълкуване дали се прекратява „функционирането“ на ВСС с изтичането на мандата на неговите изборни членове.

Съгласно практиката на Конституционния съд, „за да има задължително тълкуване от Конституционния съд е необходимо да е налице правен интерес, какъвто [...] при яснотата на нормата няма“ (Определение №8 от 2016 г. по к.д. №17/2016 г.), както и в случаите, когато конституционната разпоредба е тълкувана при сходни обстоятелства във връзка с в действителност припокриващи се по съдържание тълкувателни въпроси. В настоящия случай съществуващата практика на Конституционния съд позволява да се установи, че няма неяснота по предмета – в смисъла, уточнен от Съда – на първия тълкувателен въпрос в искането на главния прокурор.

Относно правния статус и функциите/правомощията на ВСС и мандата на членовете му Конституционният съд се е произнасял многократно и е прогласил, че „Висшият съдебен съвет е постоянно действащ и функциониращ висш орган в системата на съдебната власт“ и „не е орган с мандатен статут“ (Решение №8 от 1994 г. по к.д. №9/1994 г.).

Разпоредбата на чл. 130 от Конституцията или свързани с нея други конституционни разпоредби са били предмет на редица произнасяния на Конституционния съд. Още в Решение №8 от 1994 г. по к.д. №9/1994 г. Съдът постановява, че „в чл. 130, ал. 4 от Конституцията е определен мандатът на изборните членове на ВСС със срок от пет години. Това не означава, че и ВСС има такъв мандат. [...] Висшият съдебен съвет не е орган с мандатен статут“. Не е възможно да съществува „Висш съдебен съвет с изтекъл мандат“ (както се изразява главният прокурор), тъй като Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган и няма мандат, мандат имат неговите членове: изборните – 5 г. (чл. 130, ал. 4, изр. първо), членовете по право – 7 г. (чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

В Тълкувателно решение №12 от 2022 г. по к.д. №7/2022 г. Конституционният съд обръща внимание, че изтичането на мандата на членовете не прекратява „мандата“ на самия орган, респективно не прекратява правомощията на този орган, когато самият орган не е мандатен и е подчинен на принципа на непрекъснатост на дейността. Следователно функционирането на ВСС, като постоянно действащ държавен орган, не се

прекръпява с изтичането на мандата на изборните членове по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон.

Преодоляването на ситуация, каквато е налице в настоящия случай (Народното събрание не формира политическа воля за избор на членове на ВСС съобразно конституционните предписания), налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава – мандатността, за да бъдат гарантирани осъществяването на възложените от Основния закон функции на ВСС и конституционно установеният баланс на властите в конституционната правова държава. Тази приоритетна защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона.

От практиката на Конституционния съд може да се направи еднозначен извод, че и по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон функциите на ВСС не се прекръпяват с изтичането на мандата на неговите изборни членове. Поради това Съдът смята, че прилагането на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо не поражда противоречия. Конституционният съд не намира основание да промени досегашната си практика да не упражнява правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, „когато не е налице неяснота или отсъства правен проблем, който да бъде решен по пътя на тълкуване“ (Определение №4 от 2007 г. по к.д. №9/2007 г.), и приема, че по изложените съображения настоящото искане следва да бъде отклонено по отношение на първия тълкувателен въпрос.

Вторият тълкувателен въпрос в искането на главния прокурор гласи: „Конституционно допустимо ли е избраните членове от професионалната квота на новия Висш съдебен съвет заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС?“.

Така формулиран, този въпрос не визира изрично конституционна норма. С оглед петитума на искането, той следва също да се разбира като отнасящ се до разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията, макар неговият предмет да е относим и към други разпоредби на чл. 130. Твърдяното от вносителя, че „липсва ясна конституционна разпоредба“, без да се привеждат доводи за това, само по себе си не обосновава правен интерес. Конституционните норми се характеризират с висока степен на абстрактност, но това не ги прави непременно неясни и нуждаещи се от задължително тълкуване. Конституционната уредба по естеството си се отличава с висока степен на абстрактност (Определение №8 от 2022 г. по к.д. №15/2022 г. и др.). По отношение в частност на Глава шеста „Съдебна

власт“ от Конституцията Съдът е установил „по необходимост висока степен на абстрактност на конституционната рамка [...] в организационен и функционален аспект“ (Решение №3 от 2023 г. по к.д. №18/2022 г.; Решение №8 от 2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

По отношение на относимата към предмета на този въпрос конституционна уредба Съдът приема, че не са налице неяснота или двусмислие, или противоречиво прилагане. Правната уредба е ясна. В нея не може да се вложи друг смисъл, освен че: в Конституцията са въплътени принципите на разделение на властите (чл. 8) и на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2); конституционните гаранции за утвърждаване на независимостта на съдебната система включват статус на несменяемост и имунитет на съдиите, както и самоуправление, което се осъществява чрез Висш съдебен съвет, притежаващ значителни правомощия; прочитът в тяхната пряка връзка на разпоредбите на ал. 1, изр. 1, на ал. 3 и на ал. 4, изр. 1 на чл. 130 от Конституцията, при отсъствие на разпоредба, предвиждаща мандат на самата институция Висш съдебен съвет, налага еднозначен извод, че конституционно предвидената институция Висш съдебен съвет е постоянно действащ орган, който няма мандат и има „един състав“, основан на квотен принцип (Решение №1 от 2004 г. по к.д. №1/2004 г.; Решение №16 от 1999 г. по к.д. №10/1999 г.) и състоящ се от 25 членове, 11 от които се избират от Народното събрание и 11 – от органите на съдебната власт; осъществяването на правомощията на ВСС предполага едновременното участие на неговите членове от всяка от двете квоти, конституирани съответно от представителното учреждение и от съдебната власт (чл. 130а, ал. 2, 3 и 4) като елемент на механизма за взаимна регулация между отделните власти. Вторият тълкувателен въпрос не може да има друг отговор, освен че ВСС не може да функционира в състав, включващ членове само от една от двете квоти. Тази позиция Конституционният съд е изразил още в Решение №1 от 1999 г. по к.д. №34/1998 г.: „... мандатът на съдебната и парламентарната квоти във ВСС не може да започва и изтича в различни моменти. Това е така, защото ВСС е по предназначение един постоянно функциониращ орган. Ако отделните квоти не са с еднаква продължителност на мандата, същият не би могъл да функционира, докато не бъдат избрани новите членове, образуващи квотата, чийто мандат е изтекъл“. Изложеното налага извод за невъзможност да бъде конституиран състав на ВСС без една от двете квоти. При невъзможност ВСС да бъде конституиран само с членове, избрани от едната квота, въпросът за „минималните изисквания за кворум“ е ирелевантен.

По тези съображения Съдът установява, че не е налице правен интерес от исканото тълкуване във връзка с втория поставен от главния прокурор тълкувателен въпрос, тъй като не съществува неяснота на правната уредба или спор относно нейното прилагане. Съдът приема, че настоящото искане следва да бъде отклонено и по отношение на втория тълкувателен въпрос.

Третият тълкувателен въпрос в искането на главния прокурор гласи: „Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?“.

Съдът установява, че макар да е текстово обособен, по смисъл и съдържание той се вписва в първия въпрос в разглежданото искане на главния прокурор и целеното с него изясняване дали когато мандатът на изборните членове на ВСС е изтекъл, той може да упражнява всички свои правомощия, което включва и посочените във въпроса правомощия относно избирането на главен прокурор или на председател на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд. Поради това към третия въпрос са приложими съображенията, изложени вече по отношение на първия въпрос: не е възможно да съществува „Висш съдебен съвет с изтекъл мандат“ (каквто е използваният в третия въпрос израз), тъй като органът Висш съдебен съвет не е мандатен орган; изтичането на мандата на членовете му не прекратява неговото функциониране като орган, специално създаден, за да осъществява кадровото обезпечаване и да гарантира независимостта на самостоятелната съдебна власт (Решение №10 от 2011 г. по к.д. №6/2011 г.), и не препятства осъществяването на правомощията му в цялост.

По изложените съображения Съдът приема, че настоящото искане следва да бъде отклонено и по отношение на третия тълкувателен въпрос.

II. Относно искането на тричленен състав на Върховния административен съд

По въпроса дали искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по смисъла на чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията, при гласуване не се постигна изискуемото съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 ЗКС мнозинство от гласовете на повече от половината от всички съдии, поради което искането следва да бъде отклонено.

Според съдиите Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Янаки Стоилов и Соня Янкулова искането на тричленен състав на Върховния административен съд за тълкуване на чл. 130 от Конституцията е недопустимо поради отсъствие на легитимиран субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Съдиите Таня Райковска, Надежда Джелепова, Янаки Стоилов и Соня Янкулова привеждат следните доводи:

Поставеният въпрос е преюдициален и ако вносителят на искането за тълкуване не е сред органите и лицата по чл. 150, ал. 1, не подлежат на преценка останалите съображения, свързани с допустимостта на производството, вкл. дали е обоснован правен интерес от исканото тълкуване, относно яснотата на правната норма, чието тълкуване се иска, налице ли е правен спор между държавни институции, след като страна в съдебното производство пред ВАС е съдия, който оспорва отказа да бъде повишен от ВСС, дали има сходство между поставените въпроси по двете присъединени дела, след като се иска тълкуване на чл. 130 от Конституцията и в двата случая, и пр.

За да бъде Конституционният съд валидно сезиран, е необходимо искането до него да изхожда от органите и лицата, посочени в чл. 150 от Конституцията, и поставеният за разрешаване въпрос да е в неговите компетенции (чл. 149, ал. 1 от Конституцията). Това са особеностите на първата фаза на конституционния процес, които следва да бъдат преценени от Конституционния съд и по които той дължи произнасяне с определението за допустимостта на искането (чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд).

Конституционният съд многократно се е произнасял по допустимостта на искания за задължително тълкуване на Конституцията, отправени от състав на ВКС или ВАС. Заслужава да се отбележат само няколко от актовете на Конституционния съд по този въпрос – така според Определение №6/30.06.1992 г. по к.д. №12/1992 г., с което е отклонено като недопустимо искане за тълкуване от състав на ВКС, първо наказателно отделение, е прието, че „това правомощие по чл. 150, ал. 1 на Върховния съд за сезиране на Конституционния съд е дадено на него като на орган, а не на отделни негови членове или състави“. Посочено е, че както председателят на ВКС, който има качеството и на съдия, така и отделни състави на този съд не могат валидно да сезират Конституционния съд с искане за тълкуване.

В Определение №1/01.07.1997 г. по к.д. №5/1997 г. Конституционният съд е посочил, че се налага прецизиране на практиката на Съда, и е направил разграничение между разпоредбите на чл. 150, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, приемайки, че в чл. 150, ал. 1 се съдържа общото правило за сезиране на Конституционния съд от ВКС и ВАС чрез „висшите им органи“ на други основания, извън предвидената хипотеза на ал. 2 на чл. 150. Според Съда „конституционният текст на чл. 150, ал. 2 визира частен случай, който поради своята особеност е изведен отделно и се отнася до преценка за съответствие на закон с Конституцията по конкретен съдебен спор“. Според цитираното определение на Конституционния съд „общото правомощие по чл. 150, ал. 1 от Основния закон може да бъде осъществено и от Общото събрание на съответната колегия на ВКС/ВАС. Това общо правомощие по чл. 150, ал. 1 обаче не може да се осъществи от състави на ВКС/ВАС, които решават конкретен съдебен спор“.

По очертаания по-горе въпрос, релевантен и за настоящия случай, Конституционният съд се е произнесъл и с Тълкувателно решение №3/05.04.2005 г. по к.д. №2/2005 г., в чийто диспозитив се посочва: „Правомощие да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 1 от Конституцията имат пленумите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, състоящи се от всички съдии, и общите събрания на техните колегии“.

В тълкувателното решение от 2005 г. акцентът е поставен върху спецификата, свързана със сезиращия субект. Съдът е приел, че правото на ВКС и ВАС да предизвикат упражняване на абстрактен нормен контрол и задължително тълкуване от Конституционния съд не се основава на формалното зачитане на използваната терминология (ВКС и ВАС са упоменати както в ал. 1, така и в ал. 2 на чл. 150 от Основния закон), а е свързано с функцията, възложена на върховните съдилища от Конституцията – чл. 124 и чл. 125, отчитайки и обстоятелството, че ВКС/ВАС чрез органите си – пленум и колегия – осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, както и разполагат с обобщена информация, получена от дейността на съдебната система. Не е подлагано под съмнение разбирането, че упражняването на правомощието по даване на задължително тълкуване на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията) е основано на валидно сезиране от ВКС и ВАС, действащи като „единни органи в пълния си пленарен съдийски състав или колегия“. Това се отнася и до оспорване на конституционността на закони – чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Основния закон. Конституционният

съд е съобразил в своите актове спецификата на действащото законодателство, очертаващо възможността съдебният надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища да не се провежда от пленумите на ВКС и ВАС, а от общите събрания на техните колегии, които приемат тълкувателни решения. Анализирана е структурата на върховните съдилища и е посочено, че колегията, като представляваща предметно специализирана част от съда, може от името на съответния върховен съд да сезира Конституционния съд на основание чл. 150, ал. 1 с искане за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, предвид осъществявания от ВКС и ВАС чрез колегиите върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Към настоящия момент е валидно даденото правно разрешение в Тълкувателно решение №5/2005 г. по к.д. №2/2005 г. Безспорно е, че в чл. 150, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията са уредени две възможности за сезиране на Конституционния съд от ВКС и ВАС, съобразно предмета на искането.

Първата е по ал. 1 в рамките на т.нар. абстрактен нормен контрол и тълкуване, където ВКС и ВАС са посочени наред с другите правоимащи субекти. Овластяването на ВКС и ВАС да сезират Конституционния съд, извън случаите на конкретно разглеждано дело по чл. 150, ал. 2, се отнася до пленумите и общите събрания на колегиите като висши структури на върховните съдилища, които чрез гласуване вземат решения за сезиране на Съда. Особеност, която не е за пренебрегване, е, че тези колективни органи, съставени от съдиите от съответния върховен съд, не правораздават, а приемайки решение със съответното мнозинство и сезирайки Конституционния съд, упражняват свое властническо правомощие по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Втората възможност е по ал. 2 на чл. 150 от Конституцията и този случай се отнася до хипотезата, когато при разглеждане на конкретно дело съдебен състав констатира несъответствие на закона с Конституцията. Тогава искането за установяване на противоконституционност е от отделен съдебен състав на ВКС/ВАС по конкретно дело, т.е. действайки като правораздаващ орган по конкретен правен спор, и ефектът от сезирането води и до спиране на производството по делото, според конституционната уредба. Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е насочена единствено към упражняване на конкретно правомощие от съдебен състав на ВКС/ВАС – с искане за установяване на противоконституционност на закон (приложимия по делото закон) във връзка с разглежданото от него дело.

Недопустимо е приемането за валидно на сезиране на Конституционния съд от съдебен състав на ВКС/ВАС с искане за даване на задължително тълкуване на конституционна разпоредба, основаващо се на чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон.

Така очертаната последователна и непротиворечива практика на Конституционния съд по отношение на правомощието на ВКС и ВАС да сезират Съда по чл. 150, ал. 1 от Конституцията е „преодоляна“ при постановяването на определение по к.д. №5/2019 г., с което е допуснато за разглеждане по същество искане за задължително тълкуване на Основния закон, изходящо от състав на ВКС, разглеждащ конкретно гражданско дело. Чрез това свое определение Съдът отстъпи от вече изложеното разбиране за правомощието на ВКС/ВАС чрез пленум или общо събрание на колегия да сезира Конституционния съд с искане за задължително тълкуване, приемайки приложимост на чл. 150, ал. 1 от Основния закон и при искане, отправено от съдебен състав, разглеждащ конкретен правен спор. Надяваме се, че това определение на Съда ще остане изолирано и няма да формира трайна практика.

До постановяване на определението по к.д. №5/2019 г. не е било подлагано под съмнение посоченото правно разрешение, очертано и от тълкувателното решение на Конституционния съд и определящо процесуалната легитимация на сезиращия субект – ВКС или ВАС по общата хипотеза на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, като се отчита и националната традиция и спецификата на законодателството, че пленумите и колегиите на върховните съдилища не осъществяват правораздавателна дейност, а чрез исканията си до Конституционния съд, както беше посочено, упражняват свое властническо правомощие.

В конкретния случай тричленният състав на ВАС, разглеждащ конкретното административно дело, вероятно ръководен от посочената дългогодишна практика на Конституционния съд относно правомощията на ВКС и ВАС, е отнесъл искането за даване на задължително тълкуване на чл. 130 от Конституцията до съответното Звено за анализи и тълкувателна дейност на ВАС с настояване за внасяне на предложение до пленума на ВАС. Това искане е било отклонено с мотив, че пред Конституционния съд вече е образувано конституционно дело №9/2023 г. по искане на главния прокурор за тълкуване на същия текст от Основния закон и „двете групи въпроси са близки по смисъл“. Не е необичайна и следващата стъпка на тричленния състав на ВАС, тъй като тя наподобява тази по к.д. №5/2019 г.

за сезиране на Конституционния съд, основавайки се на чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Чрез казуалното тълкуване през 2019 г. се постига разширяване на кръга на субектите, имащи право да искат задължително тълкуване на Конституцията, и се заличават границите между ал. 1 и ал. 2 на чл. 150 от Конституцията по отношение на оправомощените субекти – съответно между пленарните състави или колегиите на двете върховни съдилища, упражняващи единствено властнически правомощия, от една страна, и от друга – отделните състави на ВКС и ВАС, осъществяващи правораздавателна дейност по конкретно възложени им дела. Не това е имал предвид конституционният законодател при уреждане на въпроса относно легитимацията на субектите, имащи право да сезират Съда. Конституционният съд, ръководейки се от изложеното по-горе в последователно формираната си практика, е упражнявал правомощие за даване на задължително тълкуване само ако е надлежно сезиран от съответния държавен орган, на който е предоставено такова правомощие, изключвайки конкретен съдебен състав на ВКС/ВАС.

Приравняването на двете хипотези, очертани в чл. 150 от Конституцията, води до пренебрегване и заличаване на отликата между двете възможности за сезиране на Конституционния съд от ВКС и ВАС. Така на практика се прави промяна в съдържанието на конституционните разпоредби чрез „изключване“ или „вливане“ на изрично предвидено конституционно правило с по-ограничен обем в друго с по-голям, което превръща Конституционния съд в позитивен конституционен законодател, а това е недопустимо.

Съдия М. Карагьозова-Финкова подкрепя позицията и приведените доводи на съдиите Т. Райковска, С. Янкулова, Н. Желепова и Я. Стоилов по въпроса за допустимостта на искането по к.д. №9/2023 г. и допълва, че те се основават и напълно се вписват в логиката на установения модел на контрола за конституционност в действащата Конституция и че той заслужава повече внимание в настоящото конституционно производство, излагайки следните съображения:

Като възприема Европейския модел на конституционно правосъдие (основан на теоретичната конструкция на австрийския юрист Х. Келзен), чиято основна характеристика е абстрактен нормен контрол с ефект на постановените решения *erga omnes*, едновременно конституционният законодател го възпроизвежда в неговия еволюирал вид, но по специфичен за националния правен ред начин. През втората половина на XX век

Европейският модел претърпява развитие (което продължава и в началото на ХХІ век) в контекста на върховенството на правото и нарастващото внимание към и засилената защита на правата и свободите на човека, което се обективира и в различни способности за директен достъп на индивида до конституционното правосъдие. По този начин преимуществено институционалната начална ориентация (исторически обяснима) на мащабно разпространения в континентална Европа модел на конституционно правосъдие се преодолява чрез разнообразни способности за конкретен контрол, като акцентът в гарантирането на върховенството на правото се поставя върху защитата на основните права. Въпреки че предложението за въвеждане на конституционна жалба е оттеглено по време на обсъждането от народните представители във Великото народно събрание на тази конституционна материя, съответствието с динамичното развитие на Европейския модел е постигнато, в националното решение за системата на конституционното правосъдие, чрез предоставената с разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Основния закон възможност реално на състави на ВКС и ВАС да сезират националната конституционна юрисдикция. Съдилищата, при осъществяване на конституционно възложената им правораздавателна дейност, която се реализира именно от съдебни състави, се явяват най-подходящият форум за защита на правата и сътрудничеството с конституционната юрисдикция утвърждава конституционността като измерение на ежедневното управление на държавата, което е смисълът на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4 от Конституцията. Разбирането, че чрез въвеждането на посочените конституционни разпоредби създателите на действащата Конституция по същество проектират еволюирания Европейски модел в националната система за контрол за конституционност, се потвърждава и от последвалите промени в Основния закон: последователно правото да сезира Конституционния съд е предоставено и на омбудсмана (с разпоредбата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията през 2006 г.), и на Висшия адвокатски съвет (с разпоредбата на чл. 150, ал. 4 от Конституцията през 2015 г.). Установеното в практиката на Конституционния съд, посочена по-горе в становището, „вътрешно разслояване“ на ВКС и ВАС, като субекти, оправомощени да сезират конституционната юрисдикция чрез своите органи (общи събрания на колегиите и пленуми), но и чрез състави, разгръща и уплътнява нормативно този концептуален избор на конституционния законодател за въвеждане на елементите на конкретност в рамките на Европейския модел на контрол за конституционност, компенсирайки в определена степен отсъстващата индивидуална конституционна жалба. Изложеното, макар и накратко, относно

характеристиките на модела на конституционно правосъдие, възприет с действащия Основен закон, дава достатъчна представа за намеренията на създателите на Конституцията да обособят уредбата на елементите на конкретен контрол в пределите на един модел, принципно представян като модел за абстрактен контрол за конституционност. Разграничаването на правомощието на субектите да сезират Конституционния съд по чл. 150, ал. 1 от Конституцията – за упражняване на цялата компетентност по чл. 149 от Конституцията, и тези по ал. 2, 3 и 4 на чл. 150 – за упражняване на контрол за конституционност на закони, и в частност възлагането на съдебните състави на ВКС и ВАС да сезират единствено за закона, приложим за решаване на правния спор във висящото пред съставите производство, чрез поставяне на правоимащите субекти всеки на самостоятелен ред в конституционната уредба, не оставя съмнение за стремежа да се подчертае и придаде необходимата конституционна тежест на една засилена конкретност в националния модел на конституционно правосъдие в съвременната демократична държава под върховенството на правото.

В контекста на изложеното, да се приеме, че при всички обстоятелства и факти съставите на ВКС и ВАС са оправомощени да сезират Конституционния съд и с искане за упражняване на неговото тълкувателно правомощие по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, означава най-малкото да се допусне възможност да бъде заличено това, което се определя днес като еволюция на Европейския модел на конституционно правосъдие – защита на утвърждаването на индивида и неговата свобода, чието битие са основните права и свободи, във фокуса на демократичната перспектива. Освен това такова правомощие на съдебните състави би създавало риск от нарастващо напрежение между органите на ВКС и ВАС, от една страна, и съдебните състави, от друга, относно еднаквото прилагането на „закона“, както и риск за ефективното упражняване на конституционно възложената на ВКС и ВАС функция – да осъществяват върховен съдебен надзор, по смисъла на чл. 124 и чл. 125 от Конституцията, и за възможни деструктивни последици за утвърждаване на единна и безпротиворечива правна система, каквато е крайната цел на обособеното като самостоятелно тълкувателно правомощие на националната конституционната юрисдикция (нетипично за другите юрисдикции с конституционни функции, доколкото природата на конституционните по естеството си спорове предполага винаги и тълкуване на устройственния закон на държавата). В действителност последиците биха могли да бъдат далеч по-съществени – да не бъдат пълноценно реализирани създадените на конституционно ниво нормативни предпоставки за утвърждаването на конституционното

правосъдие като гарант за върховенството на Конституцията с преодоляване на доминиращата институционална ориентация на Европейския модел, много по-силно повлиян от *raison d'État*, отколкото от *raison d'être*, и по този начин да се препятства неговото осъществяване в перспективата на правата в съвременната конституционна правова държава.

Съдиите Павлина Панова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Атанас Семов и Красимир Влахов подкрепят диспозитива на определението за отклоняване на искането поради висока степен на сходство по отношение на конституционноправните проблеми с тези, които са предмет на разглежданото в настоящото конституционно дело искане на главния прокурор и на относимост на изложените мотиви за неговото отклоняване, но не и поради липса на компетентност на състава на Върховния административен съд да сезира Конституционния съд с искане за тълкуване на Основния закон, и привеждат следните доводи:

Съдът вече е имал повод да се произнесе, че съдебен състав на върховен съд е оправомощен да иска тълкуване на Конституцията (Определение от 09.05.2019 г. по к.д. №5/2019 г.), и няма основание за отстъпление от тази практика. Нещо повече, тази практика отразява принципното разбиране за необходимостта Основният закон действително, на практика да се превърне в „живо, приложимо право“ (Решение №10 от 1994 г. по к.д. №4/1994 г.), което не само предполага, но и изисква съдилищата и в частност върховните съдебни инстанции (доколкото чл. 150, ал. 1 от Конституцията ограничава до ВКС и ВАС възможното сезиране на Конституционния съд от съдилищата) да прилагат пряко Конституцията, а когато приложимата конституционна разпоредба е неясна и следва да бъде изяснена по задължителен и обвързващ всички начин, да поискат тълкуването ѝ от компетентния за това орган.

От съпоставянето на съдържанието и вложения смисъл в ал. 1 на чл. 150 от Конституцията и неговата съотносимост към функциите и предназначението на двете върховни съдилища – в пълния им пленарен състав или чрез техните „подразделения“ (общи събрания на колегиите им и отделните състави) – се налага извод, че съдебни състави на ВКС или на ВАС могат да сезират Конституционния съд за упражняването на правомощието му по даване на задължително тълкуване на Конституцията. Основание за този извод е възложената от Конституцията правораздавателна функция на съдилищата.

Обхватът на допустимото сезиране на Конституционния съд от съдебни състави на ВКС или ВАС е функция на правораздавателната им

компетентност и е допустимо винаги когато интересите на правораздаването го налагат (в този смисъл Определение от 09.05.2019 г. по к.д. №5/2019 г.). Такава необходимост възниква, когато съдът не може да изгради категорично вътрешното си убеждение за решаване на делото поради съмнение в конституционосъобразността на приложимия закон. Все в качеството им на упражняващи правораздавателни функции, съдебни състави на ВКС или ВАС са легитимирани да сезират Конституционния съд и във връзка с необходимостта да разрешат конкретен съдебен спор, чийто изход зависи от изясняване на смисъла на приложима по делото неясна или двусмислена конституционна разпоредба.

Принципът на правовата държава предполага съдилищата при постановяване на своите актове да прилагат пряко релевантни по делото конституционни разпоредби, като съобразят върховенството на Конституцията и йерархията на източниците на правото. Само така ще се осигури и гарантира справедливо и конституционосъобразено правосъдие (Пенчо Пенев, „Съдебната власт – перспектива на българския модел“. София: Национален институт на правосъдието, 2023, стр. 214 и сл.). Поради това, когато разкриването на действителния смисъл на приложима по делото конституционна норма има преюдициално значение за правилното решаване на разглеждания спор, състав на съответния върховен съд е легитимиран да отправи искане до Конституционния съд за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. В противен случай се рискува да бъде разколебан принципът за непосредствено действие на конституционните разпоредби, както и принципът на върховенство на Основния закон (доколкото чрез непосредственото действие на Конституцията се осигурява нейното върховенство, и именно поради това разпоредбата на ал. 2 на чл. 5 от Конституцията систематично следва тази на ал. 1).

Възможността състави на ВКС или ВАС да сезират Конституционния съд с искане за задължително тълкуване, бидейки предпоставка за въздаване на справедливо и конституционосъобразено правосъдие, следователно е заложена имплицитно в чл. 150, ал. 1 във връзка чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Възложената от Конституцията правораздавателна функция на съдебните състави на ВКС и ВАС служи като правно основание, но едновременно с това и като предел за процесуалната им легитимация по реда на чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Така, за разлика от пленумите и колегиите на ВКС и ВАС, решаващите състави са легитимирани да отправят искания по чл. 150, ал. 1 от Конституцията не изобщо, а само във връзка с тези правомощия по чл. 149, ал. 1, упражняването на които има

преюдициален характер за разрешаването на правния спор, по повод на който се сезира Конституционният съд.

Очертаното в Тълкувателно решение №3 от 2005 г. по к.д. №2/2005 г. принципно разпределение на правомощията между отделните звена на ВКС и ВАС не просто не изключва, а е в подкрепа на възможността решаващ състав на едно от двете върховни съдилища да иска тълкуване на Конституцията. Това е така, защото логиката на разсъждения в посоченото решение се основава именно на поддържаното разбиране, че ВКС и ВАС упражняват правомощието си по чл. 150, ал. 1 от Конституцията в пълен пленарен състав или чрез своите „подразделения“, в зависимост от възложените им от Основния закон функции. Конституционната функция на съдилищата и в частност на ВКС и ВАС е да правораздават (чл. 119, ал. 1 от Конституцията), която функция те осъществяват именно чрез съдебните си състави, а не в пленарен състав. Поради това разпоредбата на чл. 150, ал. 1 от Основния закон не може да изключва от кръга на субектите, които са оправомощени да сезират Конституционния съд, тъкмо съставите на върховните съдилища, за сметка например на общите събрания на техните колегии, които не само не правораздават, но и не са предвидени в Конституцията.

От съществено значение е да се има предвид също, че искането по к.д. №2/2005 г. е за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 84, ал. 1, т. 2, предл. 2 и чл. 95, т. 3 от Закона за съдебната власт (изрично предвиждащи право на общите събрания на колегиите на върховните съдилища да сезират Конституционния съд с искания по чл. 150, ал. 1 от Конституцията), както и за даване на задължително тълкуване на чл. 150, ал. 1 от Конституцията в смисъл, че това право принадлежи само на пленарните състави на ВКС и ВАС. Поради това конституционният проблем, който е бил предмет на разглеждане в това производство, е бил свързан единствено с преценката дали и общите събрания на колегиите на върховните съдилища разполагат с компетентност да сезират Конституционния съд, или същата принадлежи само на пленарните им състави. Въпросът за компетентността на отделни съдебни състави да искат задължително тълкуване на Основния закон изобщо не е бил поставян и не е бил разглеждан в конституционното производство.

Следва да се има предвид също така, че в Тълкувателно решение №3 от 2020 г. по к.д. №5/2019 г. Съдът изрично указва, че когато бъде обявен за противоконституционен закон, приложим по заварени висящи съдебни производства, съдилищата решават споровете, прилагайки пряко

Конституцията и принципите на правото. Това тяхно задължение по подразбиране обуславя интерес за функциониращите като последна съдебна инстанция ВКС и ВАС да сезират Конституционния съд с искане за тълкуване на приложимата конституционна норма, когато предпоставките за ангажиране на тълкувателната му компетентност са налице. В противен случай тълкуването на неясните конституционни разпоредби би било оставено на съдилищата от системата на съдебната власт, които не разполагат с такава конституционна компетентност и поради това техните актове не са източник на задължително и обвързващо всички абстрактно тълкуване на Основния закон. Такъв подход до голяма степен би обезсмислил и лишил от съдържание предоставената на Конституционния съд изключителна компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Пренасянето на горните разсъждения към предмета на съдебното производство, станало повод за настоящото сезиране на Конституционния съд, дава основание да се заключи, че сезирацията съдебен състав разполага с процесуална легитимация да отправи разглежданото искане. В конкретния случай подалият искането съдебен състав на ВАС е сезиран с жалба срещу решение по т. 10 от протокол №44/22.11.2022 г. на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, с което е оставено без уважение заявление на жалбоподателя с вх. № ВСС 14445/12.10.2022 г. за повишаване по реда на чл. 193, ал. 6 от Закона за съдебната власт в длъжност „съдия“ във Върховния касационен съд – Търговска колегия. Жалбоподателят развива доводи за незаконосъобразност, оспорвайки валидността на издадения акт поради отсъствие на качеството „членове на СК на ВСС“ на участвалите в гласуването изборни членове от парламентарната и съдийската квота, встъпили в длъжност на 03.10.2017 г., чийто мандат е изтекъл на 03.10.2022 г. и правомощията им съответно са били прекратени по закон.

При така очертания предмет на производството пред ВАС е безспорно, че разпоредбата на чл. 130 от Конституцията, регламентираща мандата и начина на конституиране на състава на ВСС, е приложима пряко по висящия пред сезирацията съдебен състав спор. Искането е мотивирано със съображението, че съставът не може да реши правния спор, ако не отговори на поставените тълкувателни питання. Според вносителя отговорът на тези питання предполага тълкуване на разпоредбата на чл. 130 от Конституцията, което е в правомощията на Конституционния съд. Ето защо искателят разполага с легитимация да отправи разглежданото искане.

По изложените съображения и на основание чл. 19 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор за задължително тълкуване на чл. 130, ал. 4, изречение първо от Конституцията и искането на тричленен състав на Върховния административен съд за задължително тълкуване на чл. 130 от Конституцията.

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №9/2023 г.

ВРЪЩА исканията на вносителите заедно с препис от настоящото определение.

Определение № 8 от 19 септември 2023 г. по [конституционно дело № 10/2023 г.](#)¹⁸

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за съдебната власт и на § 31, ал. 2 и § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на деветнадесети септември 2023 г. конституционно дело № 10/2023 г., докладвано от съдиите Павлина Панова и Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 5.06.2023 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на следните законови разпоредби: чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2 и чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс; чл. 30, ал.

¹⁸ обн., ДВ, бр. 81/2023 г.

5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (ЗСВ); § 31, ал. 2 и § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.).

С определение от 27 юни 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт, § 31, ал. 2 и § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.).

След постановяването на определението за допускане на делото до разглеждане по същество в ДВ, бр. 69 от 11.08.2023 г., е обнародван Законът за допълнение на Закона за съдебната власт, приет от 49-ото Народно събрание на 7 август 2023 г. С § 3 от този закон са изменени преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 48 от 2023 г.), като по силата на т. 3 е отменен оспореният пред Конституционния съд § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.).

Според трайно установената практика на Конституционния съд (Определение № 2 от 31.07.2007 г. по к. д. № 4/2007 г., Определение № 3 от 2.06.2016 г. по к. д. № 5/2016 г., Определение № 6 от 25.10.2016 г. по к. д. № 11/2015 г., Определение № 1 от 4.06.2018 г. по к. д. № 7/2018 г., Определение № 2 от 9.05.2019 г. по к. д. № 11/2018 г.), след като оспорената законова разпоредба вече не е част от правния мир, съдът не може да разглежда искане за установяване на нейната противоконституционност поради отпадане на предмета на искането, независимо дали с друга, новоприета, но неоспорена, разпоредба се дава правна уредба на същия въпрос.

По тази причина искането за установяване на противоконституционност на § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.)

следва да бъде отклонено, а образуваното пред съда производство - прекратено в частта за установяване на противоконституционност на тази разпоредба.

По изложените съображения Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България в частта за установяване на противоконституционност на § 41 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г., в сила от 6.06.2023 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството в тази част.

Определение № 9 от 10 октомври 2023 г. по [конституционно дело № 14/2023 г.](#)¹⁹

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 – 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.), а след влизането на закона в сила – на § 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.)

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 10.10.2023 г. конституционно дело № 14/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

¹⁹ обн., ДВ, бр. 88/2023 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 4.08.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 – 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) (ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки), а след влизането на закона в сила – на § 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.) (ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки).

Вносителят привежда доводи за твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби, които могат да бъдат относително обособени в две групи – обосноваващи противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1, и такива относно несъответствие с чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плюрализъм) от Конституцията на Република България.

Вносителят на искането твърди, че направените изменения в Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, "създават правна несигурност при определяне на срока, в който се прекратяват концесиите в обхвата на чл. 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014". Според вносителя "несъвместимо с правовата държава е и предвиждането с § 1 от изменителния закон на "двуседмичен срок от отнемането на концесията", в който Министерството на транспорта и съобщенията да поеме оперативното управление на съоръженията, с каквото съдържание се допълва § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗКПОМОДРДПУ", защото нито Законът за концесиите, нито Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия не уреждат "такъв институт – на отнемане на концесията". Президентът поддържа, че "Използването на термина "отнемане на концесията", в съчетание с израза "поема оперативното управление на съоръженията", не създава ясни задължения, които да бъдат изпълнени."

Другата група съображения се отнасят до нарушаване на принципа на политическия плюрализъм. Излагат се аргументи в подкрепа на тезата, че с

приемането на оспорения закон на две гласувания, проведени в едно и също заседание на Народното събрание, в настоящия случай, "не е гарантирана възможността на народните представители да направят всички свои предложения", което е "несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и е отстъпление от принципа на политическия плюрализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията".

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от оправомощен субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията и има изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 от ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

По предмета на искането Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост (чл. 21, ал. 6 ЗКС).

Искането е за установяване на противоконституционност на акт на Народното събрание съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Вносителят очертава две хипотези на отправеното до Конституционния съд искане за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) и посочва кои от законовите разпоредби оспорва пред Съда във всяка от хипотезите:

– установяване на противоконституционност на § 1 – 5 от ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки преди влизането му в сила, и съответно

– на § 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.) след влизане в сила на ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от възприетото в неговата практика, че с влизането в сила на закон за изменение и допълнение на един закон съдържащите се в изменителния закон разпоредби се инкорпорират в нормативния текст на изменяния закон. Съдът посочва, че доколкото в ЗИД на Закона за контрол по прилагане на

ограничителните мерки няма изрична разпоредба за срока на влизането му в сила, той влиза в сила три дни след неговото обнародване съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията, т.е. е поставен в действие от 8.08.2023 г. Сезирането е направено на 4.08.2023 г. На същата дата е обнародван в "Държавен вестник" ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.). Следователно, тридневният срок за влизане в сила вече е изтекъл към момента на произнасяне по допустимост в конституционното производство. Поради това предмет на производството по настоящото конституционно дело са не посочените в искането § 1 – 5 от ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, а разпоредби от ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, които са предмет на изменителния закон.

По отношение на искането за установяване на противоконституционност на посочения в искането § 2 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки Конституционният съд обръща внимание, че според § 1 от обнародвания текст на ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) "в Преходните и заключителните разпоредби Параграф 2, т. 1 думите... се заменят с ...". Съдът отбелязва, че в ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, така, както е обнародван в ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., "Параграф 2", визиран в указания по-горе ЗИД (обн., ДВ, бр. 67 от 2023 г.), не съдържа като структурни единици точки, а включва две алинеи – ал. 1 и ал. 2. Предвид съдържанието на Параграф 2, ал. 1 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.) и това на указаната в изменителния закон т. 1 на Параграф 2 (в § 1 от влезлия вече в сила ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, обн., ДВ, бр. 67 от 2023 г.) Конституционният съд установява, че очевидно се отнася до фактическа грешка – вместо ал. 1 е изписана т. 1 на сочения "Параграф 2". Тази грешка може да бъде поправена единствено от органа, приел обсъждания акт, в настоящия случай – Народното събрание, по реда, предвиден в разпоредбата на чл. 70 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Изложеното, както и приведените доводи от вносителя, дават основание на Съда да приеме, че искането в частта – Параграф 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 2023 г.), следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Конституционният съд отбелязва също така, че според § 2 от изменителния закон "В Преходни и заключителни разпоредби Параграф 2, ал. 2 – отпада.", следователно с влизането му в сила тази разпоредба се извежда от правния мир. В резултат не е налице действаща норма от ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки. Конституционният съд подчертава, че предмет на преценка при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията са приложими правни норми, т.е. действащи към момента на решаване на правния спор с регулативен потенциал относно предмета на делото. Поради това Конституционният съд счита, че искането в тази част не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество и производството следва да бъде прекратено в същата част, тъй като липсва предмет на преценка при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

По отношение на искането, в частта за установяване на противоконституционност на § 3, т. 1 и 2 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 2023 г.), се отнася изложеното от Съда относно "Параграф 2, ал. 2" от ПЗР на същия закон. Волята на законодателя за промени в ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ДВ, бр. 8 от 2023 г.), и по-конкретно по отношение на посочените по-горе и "Параграф 2, ал. 2", и "Параграф 3, т. 1 и т. 2", както и относно думите "с изключение на", е обективизирана по ясен начин чрез използване на термина "отпада" за всеки един от тези случаи и не оставя съмнение за целения правен ефект. Доколкото частта от § 3 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 2023 г.), а именно "Законът влиза в сила от 5 февруари 2023 г.", не е отменена (според терминологията на законодателя "отпаднала") или изменена с изменителния закон, т.е. тя не е предмет на изменителния закон, инкорпориран в изменения, поради това не може да бъде предмет на преценка от Съда при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Конституционният съд обръща внимание, че ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) влиза в сила съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията, т.е. на 8.08.2023 г., откогато започва да тече срокът по § 2, ал. 1 от ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 2023 г.).

Предвид изложеното Конституционният съд счита, че искането в частта относно § 3 от ПЗР на Закона за контрол по прилагане на

ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 2023 г.) не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество и производството в тази част следва да бъде прекратено.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции, които да представят становище по делото, следва да бъдат конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на икономиката и индустрията, министърът на транспорта и съобщенията, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на енергетиката и Държавна агенция "Национална сигурност".

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат становище по делото: Съюзът на юристите в България, Сдружение "Българска асоциация за европейско право" и Сдружение "Българска петролна и газова асоциация".

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. член-кор. Иван Русчев, проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Иван Стойнев, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Станислав Костов, доц. д-р Таня Бузева, доц. д-р Траян Конов, доц. д-р Христо Христов, доц. д-р Юлия Захариева.

На заинтересуваните институции, както и на поканените неправителствени организации и изтъкнати специалисти се предоставя тридесетдневен срок от съобщаването, в който могат да представят становище и да дадат писмено правно мнение.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.).

ОТКЛОНЯВА искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 2 и § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 2023 г.; изм. и доп., бр. 67 от 4.08.2023 г.) и прекратява конституционното производство в тази му част.

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на икономиката и индустрията, министъра на транспорта и съобщенията, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на енергетиката и Държавна агенция "Национална сигурност".

Отправя покана да предложат становище до Съюза на юристите в България, Сдружение "Българска асоциация за европейско право" и Сдружение "Българска петролна и газова асоциация".

Отправя покана за даване на писмено правно мнение до проф. д.ю.н. член-кор. Иван Русчев, проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Иван Стойнев, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Станислав Костов, доц. д-р Таня Бузева, доц. д-р Траян Конов, доц. д-р Христо Христов, доц. д-р Юлия Захариева.

Заинтересуваните институции, както и поканените неправителствени организации и специалисти могат да представят становище и да дадат писмено правно мнение в тридесетдневен срок от съобщаването.

Препис от определението да се изпрати на вносителя, който в тридесетдневен срок от уведомяването може да представи допълнителни съображения, както и на Народното събрание.

Определение №10 от 11 декември 2023г. по [конституционно дело №20/2023 г.](#)²⁰

Делото е образувано по искане на народни представители за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията по въпроса: „Задължително ли е наличие на мнозинство от три четвърти от всички народни представители за всяко от трите гласувания за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, така както е посочено в чл. 155, ал. 1 от Конституцията и липсата на този кворум за което и да било от трите гласувания препраща ли задължително към ново разглеждане на всяко от тях по реда на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 11.12.2023 г. конституционно дело №20/2023 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 17.11.2023 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията по въпроса: „Задължително ли е наличие на мнозинство от три четвърти от всички народни представители за всяко от трите гласувания за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, така както е посочено в чл. 155, ал. 1 от Конституцията и липсата на този кворум за което и да било от трите гласувания препраща ли задължително към ново разглеждане на всяко от тях по реда на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията?“.

Вносителят твърди, че необходимостта от исканото тълкуване произтича от противоречивото прилагане на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията от „различните легислатури на Народното събрание“ при разглеждане на предложения за изменение и допълнение на Основния закон „като базова конструкция на съвременния български

²⁰ обн., ДВ, бр. 104/2023 г.

конституционализъм“. Посочва, че съобразно „наложилата се парламентарна практика“ парламентът с решение приема правила за процедурата, по която се разглежда проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията, като тези правила намират приложение за конкретния законопроект, изрично посочен в тях.

Според изложеното в искането, във всички тези случаи процедурните правила са предвиждали, че изискването от чл. 155, ал. 1 от Конституцията квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители е задължително и за трите гласувания на проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Вносителят се позовава конкретно на „Правила за процедурата за обсъждане и приемане на Законопроект за изменение на Конституцията на Република България“, приети с решение на 43-ото Народно събрание от 10.06.2015 г., където в чл. 3, ал. 3 е предвидено, че законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията е приет на първо гласуване, ако за него са гласували три четвърти от всички народни представители, като ал. 4 предвижда, че „ако законопроектът получи от по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца“ и при новото разглеждане е приет, „ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители“. Според чл. 4, ал. 4 от тези правила, в хипотезата на чл. 3, ал. 3 „законопроектът е приет на второ гласуване, ако за всеки текст са гласували три четвърти от всички народни представители“, а ал. 5 предвижда, че „текстовете, които не са подкрепени от три четвърти от всички народни представители, но са подкрепени от две трети от тях, се разглеждат и приемат по реда на чл. 3, ал. 4“, т.е. след не по-малко от два и не повече от пет месеца.

В искането е изложено, че с решение от 25.09.2023 г. 49-ото Народно събрание е приело „Правила за процедурата за обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България“, отнасящи се до проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията със сигнатура, вх. № 49-354-01-83, и се подчертава, че в тези правила е „възприет друг подход на тълкуване на волята на законодателя, вложена в разпоредбата на чл. 155, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България“. Аргументирано е, че според чл. 4, ал. 5 от посочените правила, когато проектът на закон за изменение и допълнение на Конституцията е бил приет на първо гласуване с мнозинство от две трети от всички народни представители, за приети на второ гласуване се смятат текстовете, за които са гласували не по-малко от две трети от всички

народни представители. Според вносителя „прави впечатление различният подход, избран от съпоставените две легислатури (43-то Народно събрание и 49-то Народно събрание) на изискуемото мнозинство при второ гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България и сроковете за разглеждане на текстовете, когато не са били подкрепени от всички народни представители“.

С посоченото различие се обосновава твърдение за неяснота на конституционната уредба относно предвиденото в чл. 155, ал. 1 от Основния закон квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Според вносителя разпоредбата „не дава отговор на въпроса дали това мнозинство е необходимо и за трите гласувания“. Допълва, че „от прочита на конституционните текстове не става ясно и още нещо, което представлява важен за процедурата на ревизия на Конституцията въпрос, а именно от коя фаза на законодателния процес ще започне новото разглеждане на законопроекта, когато сме изправени пред хипотезата на чл. 155, ал. 2 от основния ни закон“.

Вносителят поддържа становище, че проектът на закон за изменение на Конституцията се смята за отхвърлен, когато не е бил подкрепен от три четвърти от всички народни представители, но е получил не по-малко от две трети от гласовете им и „тогава е необходимо цялата процедура да започне отначало“. Подчертава: „очевидно е, че това правило важи и в случаите, когато резултатът от гласуването спадне под минимално изискуемото квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители при провеждане на второто или третото гласуване“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията във връзка с конкретно поставен въпрос, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по искане с такъв предмет, поради което не е налице отрицателна процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Съществено за настоящото производство е, че проектът на закон за изменение и допълнение на Конституцията със сигнатура, вх. № 49-354-01-83, във връзка с който се иска тълкуване на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията, е внесен на 28.07.2023 г., а решението на 49-ото Народно събрание за приемане на Правила за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е прието на 25.09.2023 г. На 06.10.2023 г. е проведено първо гласуване по проекта на закона за изменение и допълнение на Конституцията. Искането за тълкуване е внесено на 17.11.2023 г.

Конституционният съд, като отчита тези конкретни обстоятелства, при които е направено искането, подчертава следното:

В конституционната правова държава всеки държавен орган, приемайки актове при упражняване на предоставената му компетентност, е длъжен да следва изискванията на основополагащия за установения конституционен ред принцип на върховенство на правото. По смисъла на чл. 4, ал. 1 от Основния закон Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Като установява върховенството на Конституцията като най-яркото проявление на върховенството на правото, разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от учредителния акт на държавата изисква всеки правен акт да бъде в съответствие с върховния закон. В парламентарното управление това във висока степен се отнася до представителното учреждение, което стои най-близо до и най-непосредствено изразява волята на суверена, особено когато едно Народно събрание (обикновено) влиза в ролята на производна учредителна власт при условията и по реда, предвидени в Глава IX от Конституцията. От това следва, че макар даването на задължително (абстрактно) тълкуване на Основния закон с ефект *erga omnes* да е прерогатив на конституционната юрисдикция съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, тя няма монопол върху тълкуването. Когато Конституционният съд тълкува абстрактно разпоредбите на Основния закон, той се стреми да разкрие смисъла, съдържанието и обхвата на висшите за обществото ценности и основни начала в перспектива, която по своя мащаб надхвърля конкретен проблем, докато тълкуването, което дължи Народното събрание при упражняване на своите функции с цел зачитане на върховенството на Конституцията, отразява актуалното измерение на тези принципи и ценности в контекста на конкретния решаван въпрос. По този начин конституционният законодател е създал предпоставките за работещ механизъм, чрез който се постига необходимият за всяка демокрация баланс между фундамента, на който тя

се крепи, и актуалния поглед към конституционно установените ценности, така че да се гарантира устойчивост на демократичния правов ред.

От съществено значение е да се отчете, че в настоящия случай искането за тълкуване на Основния закон е отправено при наличие на вече поставен в ход процес на разглеждане на предложение за изменение и допълнение на Конституцията. Искането е обосновано именно със съдържанието на приетите за целите на този процес правила, изразяващи възприетия от парламента прочит на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията. Тези правила обаче не са просто процедура, разбрана в смисъл на техника на изменение на Основния закон, а проекция на осъществяването на народния суверенитет от Народно събрание (обикновено) на плоскостта на конституционния процес.

Конституционният съд е овластен от Основния закон да упражнява контрол за съответствието на актовете на Народното събрание с Конституцията, но не и да интервенира в процеса на формиране на волята му при тяхното приемане. В контекста на изложеното по-горе такава намеса може да постави под въпрос баланса между фундамента на демократичния конституционен ред и актуалното измерение на конституционно установените ценности, който е определящ за една устойчива демокрация.

Да се приеме, че Съдът трябва да упражни правомощието си да тълкува Основния закон относно реда и условията на внасяне на промени в него от Народно събрание (обикновено) по реда на чл. 155 от Конституцията, при посочените конкретни обстоятелства относно поставен вече в ход конституционен процес, поражда риск конституционната юрисдикция да измести разгръщането на демократичния процес и в настоящия случай да се допусне смесване на функциите на Народното събрание и на Конституционния съд.

В конституционната правова държава Конституционният съд се създава специално за да защитава върховенството на Конституцията, което го легитимира да има последната дума относно съответствието на актовете на парламента с върховния закон на държавата, обективиращ ценностите, които суверенът е определил като върховни и стоящи над всяко временно, и по естеството си конюнктурно, политическо мнозинство.

Ето защо Съдът намира, че искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията следва да бъде отклонено.

По посочените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията.

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 20/2023 г.
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.