



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 19. декември 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Дзелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

при участието на секретар-протоколита Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 19.12.2024 г. конституционно дело №38/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

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

Делото е образувано на 15.11.2024 г. по искане на 55 народни представители от 51-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на §3 и 7, т. 1 (относно чл. 99, ал. 5, изр. второ) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ЗИД на Конституцията).

Вносителят изразява становище относно допустимостта на искането, като обосновава възможността оспорените разпоредби „да бъдат обект на последващ конституционен контрол“.

Относно промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, вносителят поддържа, че „[д]войното гражданство на народните представители влиза във вътрешно противоречие с възможността народен представител да бъде избран за министър. Така се създават две категории народни представители и тези с двойно гражданство биха били избрани за министри въпреки забраната в чл. 110 от Конституцията“.

В искането се излагат и аргументи за противоречие на §7, т. 1 (относно чл. 99, ал. 5, изр. второ) ЗИД на Конституцията с чл. 158, т. 3, чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Основния закон. Според вносителя „[в]место да се преодолява политическата криза чрез назначаване на служебно правителство от легитимен орган се създаде правителство, което се свежда до личното решение на определен висш държавен служител. Назначението от президента на служебното правителство се свежда до възможността да възрази, но не и да може да наложи кандидат за министър“. Посочва се, че „[в] парламентарната държава правителството се формира от парламента и остава на власт докато се ползва с доверието на мнозинството в парламента. Загубата на доверие в българския конституционен модел от 1991 г. до края на 2023 г. предвиждаше отговорността за формиране на правителството да се прехвърли върху президента като другия представителен държавен орган. Отнемането на това негово правомощие прехвърли отговорността върху висше длъжностно лице, което не се ползва с безспорна демократична легитимност“. В искането се поддържа и че „[с]ъществуващата в момента процедура допусна служебното правителство да не носи политическа отговорност нито пред президента, нито пред Народното събрание, а само пред служебния министър-председател, а той от своя страна - пред себе си. Липсата на политическа отговорност в момента води до невъзможност за смяна на министър освен при негова оставка или лично поискано от министър-председателя оттегляне. Държавният глава назначава с негов указ служебното правителство, но няма реална възможност да влияе на неговия

състав и в следствие да търси политическа отговорност на отделен министър“.

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

Производството е на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията (в този смисъл са направените уточнения в определението от 08.03.2024 г. за допустимост за разглеждане по същество на искането по к.д. №1/2024 г., които са относими напълно и при решаването на въпроса за допустимостта в настоящото конституционно производство – к.д. №38/2024 г., поради което Съдът се позовава на тях, без да ги възпроизвежда).

Искането е направено от оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията и е съобразено с изискуемите от 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.

Предмет на производството по настоящото конституционно дело са промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и в чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията, както са въведени с §3 и 7, т. 1 ЗИД на Конституцията, приет от 49-ото Народно събрание.

Конституционният съд е бил сезиран с искане за установяване на противоконституционност на промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и в чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията, както са въведени с §3 и 7, т. 1 ЗИД на Конституцията. С Решение №13/2024 г. по к.д. 1/2024 г. това искане е било отклонено поради непостигане на мнозинството, необходимо за постановяване на решение по съществото на спора. Това налага Съдът да изложи съображения относно преценката на изискванията на чл. 21, ал. 6 ЗКС за настоящия случай.

Конституционният съд постановява решенията си с мнозинство повече от половината от всички съдии (чл. 151, ал. 1 от Конституцията). Същото изискване се съдържа в чл. 15, ал. 2 ЗКС – решенията и определенията на съда се вземат с мнозинство повече от половината от

всички съдии. Така конституционният законодател е създал общо правило – приемането на актовете на Конституционния съд става чрез постигане на абсолютно мнозинство от всички съдии, които по Конституция (чл. 147, ал. 1, изр. 1 от Конституцията) формират състава на Съда. Нито в Конституцията, нито в Закона за Конституционен съд е налице изрична правна уредба за правните последици на акта на Съда, при който Съдът не е постигнал изискуемото от Конституцията мнозинство.

Произнасянето на Конституционния съд при упражняване на правомощието за установяване на противоконституционност на законите, установено в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, прави неговото решение, прието при спазване на конституционно изискуемото мнозинство (чл. 151, ал. 1 от Конституцията), източник на правото, при това надзаконов, защото може да преустанови прилагането на оспорените законови разпоредби. Когато не е постигнато конституционно установеното мнозинство за постановяване на решение, актът на Съда (независимо от неговото наименование), с който се отхвърля или отклонява искането, не е източник на правото, защото няма правен ефект върху оспорените законови разпоредби. В този случай оспорената част от закона се смята за съвместима с Конституцията, защото липсва конституционно необходимото за валидно (общо) волеизявление на Съда мнозинство.

В българската правна система искането за установяване на противоконституционност на закон не е ограничено със срок. Поради това не е изключено Конституционният съд впоследствие да бъде сезиран отново с искане, по отношение на което не е постигнал необходимото според Конституцията мнозинство за постановяване на решение при предходно сезиране. Съдът има практика, която приравнява правните последици от свой акт (наречен решение), с което се отхвърля искане за установяване на противоконституционност на юридически акт поради недопустимост, с правните последици от свой акт (включително наречен решение), който е постановен при непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство.

В редица случаи гласовете на съдиите се разделят (6:6 при заседания в пълен състав; 5:5 при заседания в пълен, но непопълнен в съответствие с чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията състав; 6:5, 6:4 или 6:3 при отсъстващ/и съдия/и), поради което не е постигнато конституционно изискуемото мнозинство за постановяване на решение. В тези случаи според Съда липсата на поне 7 гласа не позволява искането за установяване на противоконституционност на закон или на друг акт на Народното събрание да бъде уважено и то е отхвърляно (Решение №19/1997 г. по к.д. №13/1997 г., Решение №4/1998 г. по к.д. №16/1997 г., Решение №14/1998 г. по к.д. №9/1998 г., Решение №11/1999 г. по к.д. №7/1999 г., Решение №5/2019 г. по к.д. №12/2018 г., Решение №6/2019 г. по к.д. №6/2019 г., Решение №1/2020 по к.д. №17/2018 г., Решение №9/2022 г. по к.д. №5/2022 г.). Според тази практика на Съда непостигането на необходимото конституционно мнозинство за постановяване на решение е равнозначно на отхвърляне на искането за установяване на противоконституционност, постановено с решение.

Наред с гореизложеното в своята практика Съдът приема, че „[л]ипсата обаче на 7 гласа в подкрепа на становището за конституционносъобразност на разпоредбата възпрепятства Конституционния съд да формира мотиви, което налага излагане становищата на двете групи поотделно“ (Решение №14/1998 г. по к.д. №9/1998 г.). Излагането на становища от съдиите, които не формират конституционно мнозинство не може да замести мотивите на Съда, които са задължителен реквизит на всеки юрисдикционен акт. В периода, в който Съдът извежда логическата и правната конструкция – „няма мнозинство, поради което искането за обявяване на противоконституционност се отхвърля“ – се установява и друга аргументация, която показва неустойчивост на разбирането на Съда по въпроса за правните последици от негов акт, с който поради непостигнато конституционно мнозинство искането е отхвърлено. Така в Определение №3/2007 г., приключващо

производството по к.д. №8/2007 г., гласовете на съдиите се разделят 6:4 по въпроса за допустимостта на искането за обявяване на противоконституционност на разпоредба на закон. В този случай Конституционният съд отклонява искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на законова разпоредба и прекратява производството, без да посочва недопустимостта като причина за отклоняване на искането, както прави в случаите, когато е налице мнозинство във фазата на производството по допустимост (Определение №2/1996 г. по к.д. №5/1996 г., определение от 29.03.2014 г. по допустимост по к.д. №4/2014 г., определение от 05.04.2016 г. по допустимост по к.д. №4/2016 г.).

Продължение и ясно изразяване на това разбиране на Съда е налице в определение от 17.10.2023 г. по допустимост на искането по к.д. №15/2023 г.: „Конституционният съд е бил сезиран с искане за установяване на противоконституционност на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО по к.д. №17/2018 г. С Решение №1/2020 г. то е било отхвърлено поради непостигане на мнозинството, необходимо за уважаването му. Поради това Конституционният съд намира, че в случая не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС“. В резултат Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) и се произнася по същество с Решение №6/2024 г. Съдът в този случай не приравнява правните последици от непостигането на мнозинство за постановяване на решение по съществото на спора с тези на решение (акт), отхвърлящо искането за обявяване на противоконституционност на закон. Единодушно десетчленният състав на Съда (в периода от м. март 2022 г. до м. януари 2024 г. Съдът заседава в състав от десет съдии поради неизбиране на конституционни съдии от Народното събрание) приема, че в Решение №1/2020 г. по к.д. №17/2018 г. няма произнасяне по съответствието на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО с Конституцията,

въпреки приетото Решение №1/2020 г., с което искането за установяване на неговата противоконституционност е отхвърлено. По този начин Съдът, като прилага последователно и в тяхната цялост изискванията на чл. 151, ал. 1 от Конституцията и на чл. 21, ал. 6 ЗКС, с Решение №6/2024 г. по к.д. №15/2023 г. обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО.

Изложеното е относимо и за произнасянето на Конституционния съд по искането за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 153 от Конституцията при отчитане на посочената в определението от 08.03.2024 г. по к.д. №1/2024 г. специфика на този закон.

С Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. Конституционният съд е обявил промените в редица разпоредби на Конституцията, както са въведени със съответните параграфи от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.), за противоконституционни, а други искания за установяване на противоконституционност на промени в Конституцията отхвърля. Така конституционната юрисдикция, в съответствие с чл. 151, ал. 1 от Конституцията, е разрешила по същество и окончателно отнесения към нея спор относно конституционносъобразността на тези промени в Основния закон.

Със същото решение Съдът е отклонил друга част от исканията за установяване на противоконституционност – на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, 7 и 8 ЗИД на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.), защото гласовете на съдиите се разделят по равно при произнасянето по посочените разпоредби. В решението са изложени две становища на всяка група съдии, които не са достигнали до конституционно изискуемото мнозинство, а не мотиви, които да обосноват прието в съответствие с чл. 151, ал. 1 от Конституцията решение. В Решение №13/2024 г. Конституционният съд, за

да прецизира своята позиция, не използва израза „отхвърля искането за установяване на противоконституционност“, когато не е постигнал необходимото конституционно мнозинство за приемане на решение, а използва формулировката „отклонява исканията“. Конституционният съд, чрез използването на две различни словесни конструкции – „отхвърля“ и „отклонява“, установява разлика между случаите, съответно между правните последици от своя акт, при валидно формирана воля (в съответствие с чл. 151, ал. 1 от Конституцията), изразена в решение, с което разрешава правния спор по същество, от тези, при които не постига изискуемото мнозинство от повече от половината от всички съдии и поради това спорът остава нерешен. Следователно разликата между „отхвърля“ и „отклонява“ не е само терминологична. Отклоняването на искането, когато не е постигнато изискуемото конституционно мнозинство за постановяване на решение, се различава от случаите, в които конституционната юрисдикция приема определение за недопустимост на искането (чл. 21, ал. 6 ЗКС), пречатващо последващи искания за произнасяне по същия предмет. Съдът, като постановява диспозитив „отклонява искането“ поради непостигнато конституционно необходимото мнозинство за решение, не пречатва възможността за негово последващо сезиране, защото предишното му произнасяне не отговаря на конституционното изискване за постановяване на решение съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд споделя позицията, че при непостигане на конституционно установеното мнозинство не може да постанови решение по съществуващото на спора, което да е пречка за повторно искане със същия предмет. Конституционният съд упражнява своята компетентност и по този начин изпълнява функциите, възложени му от Конституцията, само ако постигне мнозинство по въпроса, с който е сезиран чрез искане, което е конституционно допустимо съобразно чл. 149 и 150 от Конституцията. Съдебният акт (дори и да е наречен решение), който е постановен при липса на конституционно изискуемото мнозинство, не може да води до забрана за

следващо поставяне на спора пред Конституционния съд. Неприемането на решение поради непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство не може да направи окончателно произнасянето, защото не решава спора по същество. По тази причина няма пречка за ново разглеждане на искане със същия предмет, защото макар и да съхранява действието на оспорения акт не е в състояние да разреши повдигнатия конституционен спор и по този начин да гарантира върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията).

Посоченото относно подхода на Конституционния съд при преценката за допустимост на ново разглеждане на искане, за което Съдът при предходно разглеждане не е постигнал изискуемото конституционно мнозинство, за да постанови решение по същество, бележи еволюция на неговата практика. Тя допринася както за стриктното придържане в конституционната юрисдикция към Основния закон относно начина, по който приема своите решения, така и за разширяване на достъпа до конституционно правосъдие в случаите на непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство от гласовете на конституционните съдии. Тази практика, съответства и на необходимостта да се осигури легитимността на Конституционния съд като гарант на върховенството на Конституцията.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че в случая не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС и приема, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС Съдът приема, че с оглед на предмета на направеното искане следва да конституира като заинтересувани институции, които да представят становища по делото: Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.

Съдът намира, че на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъде отправена покана да предложат становища по предмета на делото следните неправителствени, съсловни, синдикални и други организации: Съюзът на юристите в България, фондация „Институт за пазарна икономика“ и фондация „Български институт за правни инициативи“.

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: чл.-кор. проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Ирена Илиева, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Орманджиев, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Орлин Колев, д-р Симона Велева.

С оглед на горното и на основание чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска за разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 51-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията, както са въведени с §3 и 7, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на правосъдието,

Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.

Отправя покана да предложат становище до: Съюза на юристите в България, фондация „Институт за пазарна икономика“, фондация „Български институт за правни инициативи“ и фондация „Институт за правосъдие и демокрация“.

Отправя покана да дадат писмено правно мнение до: чл.-кор. проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Ирена Илиева, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Орманджиев, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Орлин Колев, д-р Симона Велева.

На заинтересуваните институции и на поканените лица да се изпрати препис от искането и определението, като им предоставя тридесетдневен срок от датата на уведомяването за представяне и предлагане на становище и за даване на писмено правно мнение.

Председател:

Павлина Панова