

Централна изборителна комисија
вх. № П.В. Р-12-11/28.09.16
наредба в 1402

ЧРЕЗ
ЦЕНТРАЛНАТА ИЗБИРАТЕЛНА
КОМИСИЈА
ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД

ЖАЛБА

срещу
Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на
Централната изборителна комисија,
С искане за обявяване на нищожност

От: Инициативен комитет за участие в
информационно-разяснителната кампания
„Справедливост”,

Създаден с Решение от 26.09.2016 г.

Адрес: гр

Тел.

факс:

Представяван от председателя Борис
Иванов Иванов, ЕГН

Чрез адв. **Павлина Денева Николова**,
вписана в САК с личен № 150054510

Правно основание: чл. 149, ал. 5 от АПК,
във връзка с чл. 58 от ИК.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 5 от Административнопроцесуалния кодекс *(наричан по-долу АПК)*, във връзка с чл. 58 от Изборния кодекс *(наричан по-долу ИК)* оспорваме

Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на Централната избирателна комисия с искане за обявяване на нищожност.

I. Предмет на Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на Централната избирателна комисия:

Със свое Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. *Инаричано по-долу „процесното решение“*, Централната избирателна комисия урежда реда и основанията за регистрация на инициативни комитети, партии и коалиции в Централната избирателна комисия *Инаричана по-долу ЦИК* за участие в информационно-разяснителната кампания в подкрепа на въпросите на националния референдум или на алтернативната позиция при едновременното произвеждане на избори за президент и вицепрезидент на републиката и национален референдум на 6.11.2016 г.

С точка II от процесното решение, са определени минималният брой членове, които могат да регистрират инициативен комитет, условията, на които следва да отговарят инициаторите, както и съответните документи за регистрация.

Видно от съдържанието на процесното решение, за регистрацията на инициативни комитети същите подават заявление с минимално определено съдържание, като към заявлението прилагат:

- i. Решение за създаване на инициативния комитет, което съдържа позицията по всеки от въпросите на националния референдум и мотивите към нея, и решение за определяне на лицето, което да го представлява;
- ii. Нотариално заверени образци от подписите на лицата, участващи в инициативния комитет;
- iii. Декларация по образец (Приложение № 41-НР от книгата за произвеждане на национален референдум), подписана от всеки член на инициативния комитет, че отговаря на условията на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 4, ал. 1 от ЗПУГДВМС и чл. 3, ал. 3 от ИК, както и че няма да обработва и предоставя личните данни на лицата, включени в списъка за подкрепа на регистрацията на инициативния комитет по въпросите на националния референдум за други цели, освен предвидените в ИК и ЗПУГДВМС;
- iv. Удостоверение за новооткрита банкова сметка на името на лицето, представляващо инициативния комитет, която ще обслужва само информационно-разяснителната кампания в националния референдум;

- v. Списък, съдържащ имената, единния граждански номер, постоянен адрес в Република България към 8 август 2016 г. (населено място, улица и номер) и саморъчен подпис на не по-малко от 2500 гласоподаватели, положен пред член на инициативния комитет, подкрепящи регистрацията на инициативния комитет за участие в информационно-разяснителната кампания по въпросите на националния референдум (Приложение № 40-НР от книгата за произвеждане на национален референдум). Всеки гласоподавател може да участва в един списък на инициативен комитет, партия или коалиция.

Централната изборителна комисия определя условия за структуриране и предаване в електронен вид на технически носител съответния списък, както и ред за полагането на подписите.

II. Правен интерес от оспорване на процесното решение:

С решение от 26.09.2016 г., 25 български граждани */поименно описани в Приложение № 2 – Решение за образуване на инициативен комитет/* учредиха инициативен комитет „Справедливост“ */наричан по-долу ИК „Справедливост“/*, представляващ инициативен комитет по чл. 16, ал. 2 от ЗПУГДВМС за участие в информационно разяснителната кампания по въпросите на националния референдум, произведен на 06.11.2016 г., насрочен с Указ № 279 от 08.08.2016 г. на Президента на Република България.

В изпълнение на законовите разпоредби, инициативният комитет и представителите му, подготвиха документите за регистрация, като представиха в Централната изборителна комисия заявление за регистрация на инициативен комитет по въпросите на национален референдум на 06.11.2016 г. */Приложение № 39-НР от книгата за произвеждане на национален референдум/*, регистрирано в деловодните регистри ЦИК под вх. № 20/26.03.2016 г.

Предвид, че процесното решение касае необходимите документи и срок за регистрация, то същото нарушава и застрашава пряко и непосредствено права и интересите на ИК „Справедливост“. Това е причината, правният интерес на ИК „Справедливост“ да възниква към датата на подписване на решението за образуване на инициативния комитет */26.09.2016 г./*. Да се приеме противното, т.е. да не се даде възможност на инициативните комитети, учредени след изтичането на тридневния срок за обжалване на процесното решение, да го обжалват, би означавало да се поставят те в неравностойно положение спрямо инициативните комитети, съществували към онзи момент. Доколкото и ЗПУГДВМС, и ИК предвиждат само краен срок за учредяване на

инициативните комитети, но не и задължение същите да са учредени в някакъв по-ранен момент, то няма как фактически да се отнеме правото на учредените към крайния срок инициативни комитети да обжалват решения на ЦИК, които засягат правната им сфера, независимо, че това обжалване ще се случи след изтичането на тридневния срок след постановяване на всяко такова решение на ЦИК. Обратното би противоречало на целите на ЗПУГДВМС, както са формулирани в чл. 2 на закона. А това би било основание за нищожност на процесното решение на собствено основание.

С оглед изложените по-долу основания за нищожност на процесното решение, оспорването е абсолютно необходимият и единствен процесуален способ за защита на правата и законните интереси на ИК „Справедливост“, а по този начин и косвената защита на конституционните права на учредителите му.

Предвид на това, че процесуалноправният интерес е положителна процесуална предпоставка от категорията на абсолютните, то за преценката на правния интерес е от значение моментът, в който пряко и непосредствено се засягат интересите на лицата. Описаните по-долу основания за нищожност извеждат тежки пороци до степен, която прави невъзможно съществуването на процесното решение, което, въпреки нищожния си характер, създава една привидност на правни последици, които ИК „Справедливост“ като заинтересовано лице има интерес да отстрани.

III. Основания за нищожност на процесното решение:

I. Липса на компетентност:

За да е законосъобразен, административният акт трябва да е издаден от компетентен орган. Административният орган трябва да е компетентен и по материя, и по място, и по степен. Съответно на това некомпетентността може да бъде материална (предметна), териториална и по степен. Без значение от вида некомпетентност в мотивите на Тълкувателно решение № 2 от 1991 г. на ОСГК на Върховния съд, съдът е приел и обобщил, че „всяка некомпетентност води до нищожност“.

Компетентността е винаги нормативно определена, като при изпълнение на своите правомощия, административният орган следва да осъществява своите действия и да изразява своите волеизявление в предписаните от закона рамки. Всеки акт, изразен извън нормативно определените граници е акт, издаден извън компетенциите на административния орган, който порок води до нищожност.

С оглед горното, компетентността по материя се изразява в нормативно установената възможност на всеки административен орган да осъществява държавно управление в определена сфера на обществения живот.

Централната изборителна комисия, като независим държавен орган за произвеждане на всички видове избори, създаден със специален закон, извлича своята материална компетентност от разпоредбата на чл. 57 от ИК.

По силата на специалния Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /наричан по-надолу ЗПУГДВМС/, Централната изборителна комисия изпълнява функциите на Централна комисия за произвеждане на национален референдум.

Нормата на § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУГДВМС е препращаща по същността си. Съгласно посоченото, за всички неуредени въпроси относно произвеждането на национален и местен референдум се прилагат съответните разпоредби на ИК.

Предвид горното, компетентността на ЦИК във връзка с произвеждането на референдум, а в конкретния случай за националния референдум на 06.11.2016 г., насрочен с Указ № 279/08.08.2016 г. на Президента на Република България, е ограничена от посочените разпоредби на ЗПУГДВМС и съответните приложими разпоредби на ИК по смисъла на § 2 от ПЗР на ИК.

С процесното решение, ЦИК е определила, че за регистрацията на инициативен комитет за участие в информационно-разяснителната кампания в подкрепа на въпросите на националния референдум или на алтернативната позиция при едновременното произвеждане на избори за президент и вицепрезидент, инициативният комитет представя в ЦИК заявление за регистрация *(Приложение № 39 от книгата за произвеждане на национален референдум)*, към който се прилага списък, съдържащ имената, единия граждански номер, постоянен адрес в Република България към 08.08.2016 г. и саморъчен подпис на не по-малко от 2 500 гласоподаватели. Посоченият списък с подписи подлежи на проверка от ГД „ГРАО“ в МРРБ.

Отделно, в решението е посочено, че когато съдът отмени обжалваното решение, ЦИК незабавно регистрира инициативния комитет за участие в провеждането на информационно-разяснителната кампания, независимо дали срокът за регистрация (26 септември 2016) е изтекъл, но не по-късно от 31 дни преди деня на референдума (5 октомври 2016) г.

В нито един нормативен текст, нито в ЗПУГДВМС, както и съответните приложими разпоредби на ИК, няма изискване, че за регистриране на инициативен комитет за участие в информационно-разяснителната кампания при произвеждане на референдум е необходимо прилагането на 2 500 подписа, без значение начинът на тяхното материално събиране и оформяна като списък или подписа.

В нормативната уредба липсва и изрично законово овластяване Централната избирателна комисия да определя такива правила или да допълва законовите изисквания и срокове за регистрация на инициативни комитети. ЦИК не може да допълва изискванията на закона, като задължи със свое решение инициативните комитети да представят списък с данните и подписите на 2 500 гласоподаватели, както е посочено в раздел II „Регистрация на инициативни комитети“, т. 10, б. „д“ от процесното решение.

Предвид горното, процесното решение е издадено от некомпетентен орган, който порок е тежък до степен да направи невъзможно съществуването на акта. Това създава необходимостта от обявяването на неговата нищожност.

2. Противоречие с материалноправните разпоредби:

На първо място считаме, че приложимостта по аналогия на разпоредбите на ИК е спорна. В действителност, § 2 ПЗР на ЗПУГДВМС предвижда, че „за всички неуредени в закона въпроси относно произвеждането на национален и местен референдум се прилагат съответните разпоредби на Изборния кодекс“. Само че тази разпоредба е влязла в сила в началото на 2011 г. при действието на стария Изборен кодекс, който е дефинирането на предметния си обхват позволява прилагането си по аналогия. С влизането в сила на новия Изборен кодекс през 2014 г. същият обаче определя изчерпателно приложното си поле (срвн. чл. 2, т. 1-6 ИК). В нито една от шестте хипотези на тази разпоредба не е предвидено, че ИК може да се прилага при произвеждането на национални референдуми. Тъй като ИК е нормативен акт от по-висок ранг от ЗПУГДВМС и тъй като ИК е по-нов нормативен акт, то според принципите на българското право следва да се приеме, че ИК от 2014 г. мълчаливо е отменил § 2 ПЗР на ЗПУГДВМС. Следователно, прилагането по аналогия на неговите разпоредби при произвеждането на национални референдуми е изключено и не следва да се допуска.

На следващо място считаме, че специалният закон ЗПУГДВМС определя, че за провеждане на информационно-разяснителна кампания се прилага съответно Изборният кодекс, като се гарантират еднакви възможности за представяне на различните становища по предмета на референдума.

Видно от разпоредбата на чл. 16, ал. 2 от ЗПУГДВМС, в подкрепа на въпроса или въпросите на референдума и на алтернативната позиция могат да се регистрират партии, коалиции и инициативни комитети. При едновременно произвеждане на национален референдум и избори, партии и коалиции, регистрирани в Централната избирателна комисия за участие в изборите, могат да ползват регистрацията си при информационно-разяснителната кампания за произвеждане на национален референдум.

За осъществяване на информационната кампания, партиите, коалициите и инициативните комитети, които нямат право на държавна субсидия по Закона за политическите партии, имат право на средства за медийни пакети в размер на 40 000 лева, които се предоставят и разходват по реда на чл. 178 от ИК.

Посочената разпоредба е една нормативна гаранция за избирателите за реализиране на правото им да формират информиран избор за изразяване на волята си при произвеждане на национален референдум. Това е гаранция и за реализирането на гражданското общество, чрез формиране на инициативни комитети, които да осъществяват действия по подкрепа на въпросите на референдума или на алтернативна позиция.

Информационно-разяснителната кампания е един своеобразен аналог на предизборната кампания, но със своите специфични и различаващи ги предметни характеристики, доколкото първата е израз и действия за участието на гражданите в управлението на държавната власт, а втората е начин на оформянето на обществените настройки при избора на органи на власт.

Редът за регистрация на инициативни комитети не е изчерпателно посочен в специалния закон, поради което по силата на препращащата разпоредба на § 2 от ПЗР на ЗПУГДВМС се прилагат „съответните разпоредби на ИК”.

Посочените приложими правила са описани в Част първа „Общи правила”, Глава девета „Регистриране на партии, коалиции и инициативни комитети”, Раздел V „Регистриране на инициативен комитет” от ИК или по-конкретно текстовете от чл. 151 до чл. 155 от ИК.

По силата на посочените разпоредби, инициативен комитет се образува за издигане на независим кандидат.

Текстът на чл. 153 от ИК установява условията за регистрация на инициативен комитет, а това са именно: Заявлението за регистрация се заявява пред компетентния орган не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Уредбата на ал. 4 към същата нормативна разпоредба, посочва изчерпателен списък на приложенията към заявлението за регистрация. Сред посочените основания в чл. 153, ал. 4 от ИК не фигурира изискване за представяне на списък, съдържащ имената, единния граждански номер, постоянен адрес в Република България, както и техния саморъчен подпис на не по-малко от 2 500 гласоподаватели.

Такова изискване има за регистрация за избори за партии и коалиции /съответно чл. 133, ал. 2, т. 5 от ИК и чл. 140, ал. 3, т. 6 от ИК/, но предвид, че за регистрацията на инициативен комитет има специална разпоредба, а в същото време липсва препращаща

норма към текстовете на чл. 133 и чл. 140 от ИК, то това правило е неотнормимо и неприложимо за регистрация на инициативни комитети по чл. 16, ал. 2 от ЗПУГДВМС.

Текстът на чл. 320, ал. 1 от ИК поставя законово изискване за представяне на Списък на избирателите, подкрепящи регистрацията на независим кандидат за президент и вицепрезидент на републиката /кандидатурата трябва да е подкрепена най-малко от 2 500 избиратели/. Но посоченото изискване важи за регистрация на независим кандидат за президент, но не и за регистрация инициативен комитет за издигане на независим кандидат президент.

Както е известно, изборният кодекс разделя процедурата за издигането на кандидати за избори на два етапа: първи етап – регистрация на партии, коалиции и инициативни комитети и втори етап – регистрация на кандидатите на регистрираните вече партии, коалиции и инициативни комитети.

Видно от изказванията към протокола от 08.09.2016 г., представляващи мотиви към процесното решение, при приемането на процесното решение, ЦИК е приела, че:

„...в ЗПУГДВМС не е регламентиран редът за регистрация на инициативни комитети, а съответно препращащата норма на § 2 казва: аналогични разпоредби на ИК, ние приемаме, че това са правилата за регистрация на инициативни комитети за издигане на независими кандидати за президент и вицепрезидент, защото те най-много наподобяват националния референдум. Имаме едномандатен изборен район, т.е. най-много се доближава до целта на инициативния комитет, който да участва в националния референдум. Затова в основанията аз ви казах, че ние цитираме чл. 320, който точно урежда, че независимият кандидат следва да бъде подкрепен от 2 500 избиратели.“ /Изказване на Мария Бойкинова – член на ЦИК/

От мотивите към процесното решение е видно, че причината, поради която ЦИК поставя условие за представяне на подписа с подписите на 2 500 избиратели е поради прилагане на правилата на регистрация на независим президент и вицепрезидент.

Както бе отбелязано по-горе, препращащата норма препраща към съответните разпоредби на ИК, които в случая са разпоредбите за регистрацията на инициативен комитет, а не за регистрация на кандидат за орган на власт. В уредбата за регистрация на инициативен комитет липсва законово изискване за представяне на подписите на 2 500 гласоподаватели.

Липсва изрично препращане към правилата за регистрация на независим кандидат за президент и вицепрезидент. Текстът на § 2 от ПЗР на ЗПУГДВМС препраща към „съответните разпоредби на ИК“, което означава разпоредби, които уреждат същите правоотношения, а не всички разпоредби на ИК.

Правната традиция и последователността на законодателните решения изключват възможността за прилагане по аналогия на текстове, прилагани за избор за президент и вицепрезидент при произвеждане на национален референдум. Обосновай извод за това може да се направи от разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗПУГДВМС /обн., ДВ, бр. 44 от 12.06.2009 г./ в сила до кодифицирането на изборното законодателство към 28.01.2011 г., датата на обнародване на първия изборен кодекс. С разпоредбата от 2009 г., законодателят е приел, че за неуредените в ЗПУГДВМС въпроси относно произвеждането на национален референдум се прилагат разпоредбите на Закона за избиране на народни представители /отм./. С кодифицирането на изборното законодателство, законът препраща към съответните приложими разпоредби на Изборния кодекс. Следвайки законодателната техника и традиция, под съответни разпоредби следва да бъдат разбирани избори за избор на народни представители, а не за избор на президент и вицепрезидент.

Незаконосъобразно е да се прилагат разпоредби по аналогия, когато съответният закон разписва изрично и изчерпателно правилата за регистрация на инициативен комитет.

Нелогични и неправилни са мотивите, които касаят изборния район. Изборният район цели равнопоставена и целесъобразна представителност на гражданите на Република България при избора и конституирането на органите на власт.

Президентът на републиката олицетворява единството на нацията, а и поради спецификата на президента като държавен орган, същият се избира от едномандатен изборен район. При произвеждането на национален референдум липсват изборни райони, защото не се избират органи на власт, а гражданите пряко участват в управлението на държавната власт. Предвид горното, необосновано, неправилно и незаконосъобразно е поставянето на еднакви условия за избора за президент и произвеждането на референдум, както и търсенето на аналогия при двете гласувания.

В нормативните текстове липсва и изрично препращане към правилата за избор на президент или за друг вид избор. ЦИК няма правомощия да преценява към кой точно вид избор препраща § 2 от ПЗР на ЗПУГДВМС или да приравнява произвеждането на референдум с конкретен вид избор.

Приравнявайки правилата за произвеждане на референдум с тези, свързани с конкретен вид избор, ЦИК е излязла извън законовите си правомощия, като е допълнила и дописала закона.

Предвид горното, процесното решение е издадено в нарушение на чл. 153 от ИК, във връзка с чл. 16 от ЗПУГДВМС и § 2 от ПЗР на ЗПУГДВМС.

Процесното решение е издадено при липса на законови разпоредби, което е абсолютна предпоставка за прогласяването на неговата нищожност. Трайна е утвърдената практика, че нищожен е административният акт, който изцяло е лишен от законова опора,

както и не е издаден въз основа на нито един закон или приложим подзаконов нормативен акт.

3. Противоречие с целта на закона:

За да бъде законосъобразен, административният акт трябва и да съответства на целта на закона. Ако правомощието да се издаде акт се използва за постигане на друга цел, различна от законоустановената, е налице превратно упражняване на власт.

При всички случаи, ако преследваната цел е различна от законоустановената и тя не би могла да се постигне с никакъв друг акт, е налице нищожност на акта.

С процесното решение се изисква събиране на 2 500 подписа за регистрация на инициативен комитет за участие в информационно-разяснителната кампания при произвеждане на референдум.

Посоченото изискване реално ограничава правото на хората да участват в процеса на произвеждане на референдума /информационно-разяснителната кампания е част от целия процес на произвеждане на референдума/, както и ограничава правото на всички български граждани да формират своя информативен избор.

Поставянето на условия за определен брой подписи за регистрация на инициативен комитет създава пречка за регистрация на по-голям брой инициативни комитети.

Инициативните комитети са форма на сдружаване на гражданите, различна от политическите партии и коалициите. Инициативните комитети нямат структурата и организационната подготовка на партиите и коалициите, както и не са постоянен участник в политическия и обществен живот у нас. Това е причината в законовия текст да не се съдържат утежняващи изисквания за регистрацията на инициативни комитети.

Поставянето на утежняващи правила създава пречка за регистрация на по-голям брой инициативни комитети, а респективно това ще доведе и до вяло протичане на информационно-разяснителната кампания. Отделно, това намалява възможността да се чуят повече мнения подкрепящи или не въпросите. Това ограничава възможността повече граждани да се включат, както в дебата, така и в самото гласуване на датата на произвеждане на референдума.

По-малкото на брой инициативни комитети, съответно по-ниската обществена активност, ще доведат и до по-нисък процент на гласоподавателите, упражнили правото си на вот, което автоматично рефлектира върху крайния резултат от произвеждането на референдума и приемането или отхвърлянето на предложението чрез една от изброените хипотези по чл. 23 от ЗПУГ ДВМС.

Целите на ЗПУГДВМС са имплицирани в предмета и принципите на същия закон. Чрез него се цели при следване на принципите на свободно изразяване на волята, общо, равно и пряко участие с тайно гласуване, равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос и еднакви условия за представяне на различните становища да се осъществи прякото участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт - право гарантирано от Конституцията на Република България и постулат на правовата държава.

Чрез процесното решение се рушат освен принципите и целите на ЗПУГДВМС, но и устоите на правовата държава и демокрацията. Ето защо, с процесното решение се преследва друга цел, различна от законоустановената, който порок води до нищожност на акта.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Предвид гореописаното, моля на основание чл. 58 от ИК да обявите нищожността на Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на Централната изборителна комисия, поради липса на компетентност, противоречие с материалния закон и несъответствие с целта на закона. Моля, при условия на евентуалност, в случай, че не прогласите нищожността на процесното решение, да отмените Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на Централната изборителна комисия като незаконосъобразно.

IV. Доказателствени искания:

Моля, ЦИК да представят административната преписка по издаване на Решение № 3452-НР/08.09.2016 г.

V. Други искания:

Моля да ни бъдат присъдени направените по делото разноски.

Приложения:

1. Приложение № 1 – Решение № 3452-НР/08.09.2016 г. на Централната изборителна комисия;
2. Приложение № 2 – Решение за образуване на инициативен комитет „Справедливост” от 26.09.2016 г.;

3. Приложение № 3 – Копие от Заявление за регистрация на инициативен комитет по въпросите на национален референдум на 06.11.2016 г., с вх. № 20/26.03.2016 г;

4. Приложение № 4 – Пълномощно;

5. Приложение № 5 – Препис за ответната страна.

28.09.2016 г.

Гр. София

С уважение.

адв. **Павлина Николова**