

# РЕШЕНИЕ

№ 1207

гр. София, 24.02.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XIV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ,**  
в публично заседание на 24.02.2023 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Татяна Жилова**

**ЧЛЕНОВЕ: Анета Юргакиева**

**Мая Сукнарова**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **1744** по описа за **2023** година докладвано от съдия Татяна Жилова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл.179-чл.184 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл.58, ал.4 от Изборния кодекс (ИК), във връзка с чл.57, ал.1, т.1 от ИК.

Образувано е по жалба на Коалиция „Левицата!“, представлявана от В. Ж., срещу Решение №1690-НС от 20.02.2023г. на Централната изборителна комисия (ЦИК) в частта му, с която се утвърждават образци на изборни книжа за провеждане на изборите да Народно събрание на 2.април 2023г.: Приложение №81-НС, Приложение №82-НС-ч и Приложение №83-НС.

Към настоящото дело и присъединено и адм.д.№1767/2023г., образувано по жалба на Коалиция „Продължаваме промяната – Демократична България“, подадена от пълномощниците адвокат Н. Й. и адвокат Н. М., срещу същия административен акт в оспорената му част.

Към настоящото дело е присъединено и адм.д.№1774/2023г., образувано по жалба на П. В. С. срещу същия административен акт в оспорената му част.

Съм настоящото дело е присъединено и адм.д.№1808/2023г., образувано по жалба на С. Б. М. срещу същия административен акт в частта му по Приложение №81-НС и Приложение №82-НС-ч.

Жалбоподателят Коалиция „Левицата!“, оспорва административния акт в посочената част като незаконосъобразен. Твърди, че така утвърдените образци на изборни книжа предвиждат след отваряне на изборителните кутии да се смесят хартиените бюлетини с разписките от машинното гласуване и да се броят заедно, което е в противоречие с разпоредбите на чл.277, ал.1, чл.281 и чл.279 от ИК, които изрично уреждат действията за отразяване и отчитане на резултатите от гласуването. Счита, че по този начин се препятства упражняването на правомощията както на ЦИК, така и на секционните и районните изборителни комисии (С. и Р.) в съответствие със закона и се създават предпоставки за грешки и манипулации при отчитането на изборните резултати. Сочи, че протоколите на С. и Р. са единствените

официални удостоверителни документи, докато съхранените данни на електронни носители (флаш памети) са само средство за контрол, съответно при липса на удостоверен резултат от С. и Р. се препятства напълно възможността да се осъществи контрол върху него. Излага аргументи за несъответствие с целта на закона и нарушаване на основни принципи на изборния процес. Искането към съда е да се отменят оспорените образци на изборни книжа.

Жалбоподателят Коалиция „Продължаваме промяната – Демократична България“ оспорва административния акт в посочената част като незаконосъобразен. Навежда доводи за допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и неспазване на изискванията за форма и съдържание на административния акт, като сочи, че той е напълно лишен от мотиви. Възразява срещу сумарното отчитане на гласовете от машинното гласуване и от гласуването с хартиена бюлетини, което на практика се въвежда с утвърдените образци както за отчитане на гласовете, подадени за кандидатските листи, така и за отчитане разпределението на предпочитанията (преференциите) за отделни кандидати от листите. Излага подробни аргументи за противоречието на акта с материалните разпоредби на чл. 71, ал.2, чл.72, ал.1, т.26, чл.100, ал.1, т.4, чл.108, ал.1, т.4, чл.268, чл.271, чл.273, чл.276, чл.277, чл.278, ал.6, чл.279, чл.281, чл.285, чл.286 от ИК. Твърди, че одобрените образци не отговарят на нормативното изискване за минимално съдържание на протокола на С. и Р.. Счита, че оспореното решение на ЦИК не съответства на целта на закона да гарантира справедливи, честни и прозрачни избори. Позицията се на Решение №9 от 2 юли 2021г. на Конституционния съд на Република България по к.д.№9/2021г.. Искането към съда е да се отмени решението на ЦИК в оспорената му част и да се върне преписката на ЦИК за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

Жалбоподателят П. В. С. оспорва административния акт в посочената част като незаконосъобразен. Излага аргументи за незаконосъобразност на акта в посочената част като противоречив на материалния закон и на целта му, аналогични с аргументите на предходните двама жалбоподатели. Соци, че в методически указания за провеждане на предходните избори, приети с Решение №1452-НС от 22.09.2022г., ЦИК е изразила становище, че отделното преброяване на разписките от машинното гласуване и сравняването му с резултата, извлечен от записващото техническо устройство, гарантира сигурността и прозрачността, като обосновава извод за непоследователно и недоброръчително упражняване на властническите правомощия. Искането към съда е да се отмени решението на ЦИК в оспорената му част – т.5 и т.7 от Приложения №81-НС, №82-НС-ч и №83-НС.

Жалбоподателят С. Б. М. оспорва административния акт в частта му по Приложение №81-НС и Приложение №82-НС-ч като незаконосъобразен по съображения, аналогични с изложените от първите двама жалбоподатели. Счита, че законодателят ясно е разграничил двете хипотези на отчитане на резултат – поотделно от машинното гласуване и от гласуването с хартиена бюлетина, когато се отчита резултатът по кандидатски листи, и общо – когато се отчитат преференциалните гласове за определен кандидат, като се позовава на езиково и систематично тълкуване на разпоредбите на ал.1 и ал.2 на чл.281 от ИК. В допълнение отбелязва, че отделното преброяване на двата вида бюлетини и отделното отчитане на резултата следва и от различния външен вид на бюлетините – аргумент в подкрепа на това твърдение черпи от разпоредбата на чл.279 от ИК, която описва начина за подреждане на бюлетините след отваряне на изборните кутии и преди преброяването им. Искането към съда е да се отмени решението на ЦИК в оспорената

му част и да се върне преписката на ЦИК за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

Ответникът – Централната избирателна комисия, чрез процесуалния си представител Е. С. оспорва жалбата. Счита, че утвърдените изборни книжа не пречат ЦИК да публикува на интернет страницата си резултатите от машинното гласуване по секции, тъй като данните се съхраняват и се извличат от записващите устройства. В тази връзка сочи, че няма императивен текст в ИК, който да задължава информацията за резултата от гласуването да се извлича от протоколите на С..

Съдът, след преценка на събраните по делото доказателства и становищата на страните, приема:

Жалбите са процесуално допустими. Разгледани по същество, жалбите са основателни.

#### Установени факти:

С административната преписка е представен Протокол №313 от проведено на 20.02.2023г. заседание на ЦИК, на което по т.5 от дневния ред са обсъждани изборните книжа за изборите за народни представители на 2.април 2023г.

При откриването на заседанието в 14.05ч. са присъствали 12 членове на ЦИК, като техният брой в последствие се е увеличил, видно от проведените гласувания.

Направено е предложение от г-жа Р. М. за изменение на основното предложение в част II по т.5, т.7 и т.8, което е съобразено с предложението на Обществения съвет, постъпил в ЦИК на 01.02.2023г, но не обсъждано. Г-жа М. предлага втората част на протокола на С. (т.5) да бъде разделена на три части, в която да бъдат записани съответно: „Брой на намерените в прозрачната кутия хартиени бюлетини“, „Брой на намерените в специалната кутия бюлетини от машинно гласуване“ и „Общ брой намерени хартиени бюлетини плюс бюлетините от машинно гласуване“. Предложението на Обществения съвет е трите полета да бъдат подредени хоризонтално. Г-жа М. е предложила те да бъдат подредени едно под друго.

Предложението на г-жа М. е подложено на гласуване, като в него са взели участие 15 членове на ЦИК и е отхвърлено с 9:6 гласа.

На гласуване е подложено основното предложение за Приложение №81-НС, протокол на С., направено от докладчика Е. В.. В част II „След като отвори избирателната кутия и специалната кутия за машинно гласуване, С. установи“, т.5, т.7 и т.8 се посочват реквизитите на протокола на С., които обективират установените резултати в съответната избирателна секция, а именно сумарно, без да има предвидена възможност за отчитане на резултат поотделно от гласуване с хартиени бюлетини и от гласуване с машини :

„5. Общ брой на намерените в избирателната кутия и специалната кутия за машинно гласуване бюлетини;

...

7.Общ брой на намерените действителни гласове (бюлетини) (сумата от числата по т. 7.1. и т.7.2.

8.Разпределение на гласовете по кандидатски листи.“

На лист 2, т.9 се предвижда да се отрази общият брой на преференциите, получени за кандидатите от листите на партиите и коалициите в съответната секция, също сумарно.:

Така предложението на Приложение №81-НС е одобрен с мнозинство 11:4 гласа.



Предложен е проект за протокол за гласуването извън страната – Приложение №82-НС-ч, който е аналогичен на предходния, като единствено е премахната т.9, тъй като гласоподавателите извън страната нямат възможност за гласуват преференциално. В гласуването са участвали 14 членове на ЦИК, като протоколът е утвърден с мнозинство 11:3 гласа.

Последният одобрен образец е Приложение №83-НС, протокол на Р., който е аналогичен с Приложение №81-НС. Той също е утвърден с мнозинство 11:3 гласа.

Въз основа на проведените гласувания и на основание чл.6, ал.1 от ИК, ЦИК е приела Решение №1690-НС от 20.02.2023г., с което е утвърдила образци на изорни книжа за провеждане на изборите за Народно събрание на 2. април 2023г. с номера от 68-НС до 83-НС включително, приложени към решението.

Решението на ЦИК е оповестено на интернет страницата на ЦИК в същия ден.

В съдебното производство жалбоподателят П. С. представя методически указания на ЦИК, приети с Решение №1452-НС от 22. септември 2022г.

#### Правни изводи:

##### По допустимостта на жалбите

Оспореното решение на ЦИК има характер на общ административен акт по смисъла на легалната дефиниция на чл.65 от АПК, тъй като има еднократно правно действие за насрочените избори за Народно събрание на 2 април 202, с него се създават задължения на С. и Р. и непосредствено се засягат права, свободи и законни интереси на неопределен брой лица – лицата, които имат избирателни права, кандидатите за народни представители и регистрираните за участие в изборите партии и коалиции. Като общ административен акт оспореното решение подлежи на съдебен контрол по реда на относимите разпоредби от раздел втори на глава десета от АПК при съобразяване на специалната разпоредба на чл.58, ал.4 от ИК.

Коалиция „Левицата!“ е регистрирана с Решение №1665-НС от 14.02.2023г. на ЦИК за участие в изборите.

Коалиция „Продължаваме промяната – Демократична България“ е регистрирана с Решение №1662-НС от 15.02.2023г. на ЦИК за участие в изборите.

Жалбоподателите П. В. С. и С. Б. М. са пълнолетни български граждани, за които няма данни по делото, няма и направени такива твърдения от ответника, да са налице отрицателните предпоставки по чл.42, ал.1 от Конституцията, лишавачи ги от избирателни права.

Следователно за всички жалбоподатели е налице правен интерес от оспорването на решението на ЦИК.

Жалбите са подадени в срока по чл.58, ал.4 от ИК.

Жалбите са процесуално допустими като подадени в нормативно установения срок срещу акт, който подлежи на оспорване по съдебен ред, от лица, които имат правен интерес от оспорването.

Тъй като те са свързани по предмета си, по тях съдът дължи едно произнасяне.

##### По основателността на жалбите

В изпълнение на правомощията си по чл.168 от АПК съдът извършва пълна проверка за законосъобразност на административния акт оспорената му част по

всички основания по чл.146 от АПК, като не се ограничава от посочените от жалбоподателите аргументи.

1.Оспореният акт е издаден от компетентен административен орган в рамките на предоставените му със закон правомощия.

Централната изборителна комисиия е органът, който осъществява дейностите и упражнява контрол по прилагането на кодекса и свързаните с него нормативни актове и осъществява методическо ръководство и упражнява контрол върху дейността на изборителните комисиии – чл.57, ал.1, т.1 и т.2 от ИК.

В изпълнение на своите правомощия ЦИК, съгласно чл.6, ал.1 от ИК, утвърждава образците на изборните книжа за всеки вид избор и при необходимост ги изменя.

2.Оспореният акт отговаря на законовите изисквания за форма по общата разпоредба на чл.59 от АПК, доколкото е издаден в писмена форма и в него са посочени фактическите и правните основания за издаването му. Мотиви за издаването на акта се съдържат в Протокол №313 от 20.02.2023г. , който е част от административната преписка.

3. При издаване на акта не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Заседанието на ЦИК е проведено при изискуемия кворум по чл.53, ал.3 във връзка с чл.46, ал.3 от ИК. Проведено е явно поименно гласуване, което е отразено в протокола в съответствие с изискването на чл.57, ал.3 от ИК. Както предложението на г-жа М., така и последващите отделните гласувания на трите приложения и крайното решение са взети с необходимото мнозинство по чл.53, ал.3 от ИК – две трети от присъстващите.

4.Решението на ЦИК в оспорените му части е в нарушение на материалноправните разпоредби на закона.

Оспорените части от образците на протоколите на С. и Р. се отнасят за действията на изборителните комисиии след отваряне на изборителните кутии, които дейности са регламентирани императивно в разпоредбите на чл.277 – чл.281 от ИК.

4.1. Хартиените бюлетини и машинните бюлетини се пускат от гласоподавателите в различни урни, наречени в закона съответно изборителна кутия (за хартиените бюлетини) и специална кутия за машинно гласуване. Изваждането, подреждането и броенето на бюлетините е уредено в няколко разпоредби на закона, които са свързани помежду си и са подчинени на един и същ разум: разделно преброяване и отчитане на гласовете от изборителните кутии с хартиени бюлетини и от специалните кутии за машинно гласуване:

Чл.271: След приключване на гласуването секционната изборителна комисиия отчита резултатите от машинното гласуване, като преброява бюлетините от машинното гласуване.

чл.277, ал.1: Изборителната кутия се отваря, бюлетините и бюлетините от машинно гласуване се изваждат една по една, поставят се с лицевата страна надолу...;

чл. 279, ал.1: След отваряне на изборителната кутия и на специалната кутия за машинно гласуване и изваждането им бюлетините и бюлетините от машинно гласуване се подреждат на купчинки, както следва...;

чл.280, ал.1: Секционната изборителна комисиия преброява подадените в секцията с

хартиена бюлетина и бюлетина от машинно гласуване гласове и предпочитанията (преференциите).

Липсва законова разпоредба, която да допуска смесване на двата вида бюлетини и съвместното им броене по начин, който не дава възможност да се установи вида на гласуването, както и сумарното отчитане на изборния резултат..

4.2. Минималното съдържание на протокола на С. е регламентирано в две разпоредби, кореспондиращи помежду си:

Съгласно чл.273, ал.1 от ИК секционната избирателна комисия установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и съставя протокол. Е. анализ на разпоредбата недвусмислено задължава С. да посочи поотделно резултатите.

Реквизитите на протокола са регламентираны императивно и в чл.281 от ИК, който предвижда протоколите на С. и Р. в частта им, удостоверяваща действията след отварянето на избирателната кутия и на специалната кутия за машинно гласуване, да се състоят от два листа: 1) ал.1 - на първия лист се вписват данните за брой намерени бюлетини, брой действителни и недействителни гласове, броят на гласовете за всяка кандидатска листа, както и подадени заявления, възражения и жалби и взетите по тях решения; 2) ал.2 - на вторият лист се вписва общият брой на преференциите.

Е. и систематичен прочит на чл.281, ал.1 и ал.2 от ИК, ясно показва волята на законодателя да разграничи вписването на данните в протокола за кандидатски листи от вписването на преференциите – не само графично на отделни листи, но и по същество. В първия случай, за отчитане на гласовете по кандидатски листи в протокола се вписват броят на намерените бюлетини и на подадените гласове - съобразено с предходните разпоредби, цитирани по-горе и с разума на закона, това вписване трябва да бъде направено поотделно, така както е било направено отхвърленото предложение на Обществения съвет и на г-жа Р. М.. Във втория случай, за отчитане на преференциалния вот в протокола се вписва *общият брой* на преференциите, както е предвидено в т.9 от утвърдените образци.

Утвърдените образци на Приложения №81-НС, №82-НС-ч и №83-НС в частта по т.5 не съответстват на разпоредбите на чл.273, ал.1 и на чл.281, ал.1, т.1 от ИК, като ЦИК на практика е „дописала“ закона, вписвайки вместо данни за „брой намерени бюлетини“ данни за „*общ брой* намерени бюлетини“. Именно това определение „*общ*“ променя смисъла на закона и дава възможност за съвместно броене на бюлетините и сумарно отчитане на резултата, което не намира опора в закона.

Аналогични изводи се обосновават и по отношение на т.7 от трите утвърдени приложения относно броя на действителните гласове (бюлетини). В тази част утвърдените образци противоречат на чл.281, ал.1, т.2, т.3 и т.3а от ИК, които също предвиждат да се вписват данни за броя на гласовете – поотделно за двата вида гласуване, а не за общия брой сумарно.

5. Решението на ЦИК в оспорената му част противоречи на целта на закона

Цел на ИК да гарантира упражняването на всеобщото, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване и да осигури свободно изразяване на волята на избирателите, които са основни принципи на изборите в правовата държава и които са прогласени като основни принципи на изборния процес и в нашето законодателство – чл.3 от ИК.



В основата на изборния процес са заложили три кумулативни основни изисквания: идентификация на избирателите - за осигуряване на всеобщото, равно и пряко избирателно право; защита на тайната на вота – за гарантиране на свободното изразяване на волята на избирателите, и верификация на изборните резултати - възможност за контрол върху правилното отчитане на изборните резултати. Именно на тези три изисквания е подчинено и систематичното подреждане на разпоредбите на ИК. Ако изборите са проведени в нарушение на което и да е от тези изисквания, е нарушен стандартът за упражняване на избирателни права и за провеждане на честни избори.

Протоколите на С. и Р. представляват официални документи и се ползват с материална доказателствена сила, поради което те трябва да отразяват пълно и точно обстоятелствата, подлежащи на вписване в тях. При утвърждаване на образците за изборни книжа ЦИК трябва стриктно да следва нормативните разпоредби и е максимално ограничена в своята оперативна самостоятелност. Отделното отчитането на гласовете от машинното гласуване чрез разделно преброяване на контролните разписки е гаранция за прозрачност на изборния процес, особено след изменението на чл.271, ал.1 от ИК (ДВ, бр.104 от 2022г.), с което отпадна нормативното задължение да се разпечатва протокол от машините за гласуване. Разделното отчитане на гласовете от двата вида гласуване и разделното вписване в протоколите на С. и Р. обезпечава контрола върху изборния процес - както от гласоподавателите и от външни наблюдатели, така и от съда при евентуално оспорване на изборните резултати. Аргументи в този смисъл могат да се почерпят и от Решение №9 от 02.07.2021г. на Конституционния съд на РБ, постановено по к.д.№9/2021г., което е приложимо *mutatis mutandis* и към настоящия спор. Конституционният съд изрично е посочил в мотивите си, че машинното гласуване чрез специализирани устройства за гласуване (машини) следва да отговаря на изискванията за сигурност и надеждност, поставени в Кодекса за добрата практика по изборните въпроси на Съвета на Европа („С. of G. P. in E. matters“). Част от тези добри практики са необходимите гаранции за проверка на вота, като се минимализира или напълно изключи човешкият фактор, за да се осигури честността и прозрачността на изборния процес.

Като орган, който носи цялата отговорност за провеждане на изборите, ЦИК трябва да упражнява властническите си правомощия добросъвестно, справедливо и по разумен начин - спазвайки принципа за съразмерност, прогласен в чл.6, ал.1 от АПК. Хартиените бюлетини и контролните разписки от машините физически са много различни – и като размер, и като вид хартия, и като начин на съгване, а това предполага затруднения и грешки при съвместното им броене. Като административен орган ЦИК е длъжна от две или повече законосъобразни възможности да избере тази, която е най-благоприятна за държавата и обществото – чл.6, ал.4 от АПК. Утвърждавайки сумарно отчитане на гласовете от машинното гласуване и гласуването с хартиени бюлетини, ЦИК, елиминира възможността за контрол и установяване на грешки, което е в нарушение на принципа за съразмерност и в нарушение на добрите практики в изборния процес. Така в частта по т.9 от утвърдените образци по отношение на преференциалните гласове ЦИК е предвидила единствено отчитане на общия брой гласове, формално прилагайки чл.281, ал.2 от ИК, без да съобрази технологията на отчитане на резултата, при която крайният резултат от преференциалния вот се сумира от

броя на хартиените и машинните бюлетини поотделно.

Като всеки административен орган ЦИК е длъжна да спазва принципа за последователност и предвидимост, въведен с чл.13 от АПК, и да следва своите публично обявени критерии и установена практика. След отпадането на нормативното изискване да се сравнява резултатът, извлечен от записващото техническо устройство, с броя на контролните разписки, не може това да се постави като задължително изискване за работата на С. и Р., но съдът отбелязва, че разпечатването на машинен протокол не представлява нарушение на изборните правила. Още повече, че в методическите указания, приети с Решение №1452-НС от 22. септември 2022г., същият състав на ЦИК, видно от официалната интернет страница на комисията, е посочил, че по този начин се „гарантира сигурността и прозрачността на изборния процес при отчитане на резултата от машинното гласуване“.

По тези съображения Решение №1690-НС от 20.02.2023г. на ЦИК в частта му, с която се утвърждават образци на изборни книжа за провеждане на изборите за Народно събрание на 2. април 2023г. – част II от Приложение №81-НС, Приложение №82-НС-ч и Приложение №83-НС се отменя като незаконосъобразно на основание чл.146, т.4 и т.5 от АПК. Преписката се изпраща на ЦИК за ново разглеждане в отменената част на решението при спазване на задължителните указания по прилагането на закона и съобразяване на образците на протоколите на С. и Р. с разума и целта на закона за пълно и точно отчитане на гласовете от машинното гласуване и от гласуването с хартиени бюлетини чрез разделното броене на бюлетините и вписването на резултатите поотделно.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК  
Административен съд София-град, XIV тричленен състав,

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** Решение №1690-НС от 20.02.2023г. на Централната изборителна комисия в частта му, с която се утвърждават образци на изборни книжа за провеждане на изборите за Народно събрание на 2. април 2023г.: част II от Приложение №81-НС, Приложение №82-НС-ч и Приложение №83-НС.

**ИЗПРАЩА** преписката на Централната изборителна комисия за ново разглеждане в отменената част при спазване на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 3-дневен срок от съобщаването му.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**