



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

**ОТ ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА
ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА
ТЕКСТОВЕ ОТ § 6 ОТ ЗАКЛЮЧИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА
ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2014 Г.**

(обн., ДВ, бр. 109 от 20.12.2013 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България сезирам Конституционния съд на Република България с искане да установите противоконституционност на точки 2 и 3 на § 6 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (ЗДБРБ, обн. ДВ, бр. 109 от 20.12.2013 г.), поради противоречие с чл. 19, ал. 2 и ал. 3, чл. 60, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България. Оспорвам двете разпоредби, поради систематичната им връзка.

Считам, че оспорените разпоредби на § 6 от ЗДБРБ не съответстват на основни конституционни положения. Законът трябва да създава и да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, да закриля тази дейност и направените инвестиции. При осъществяване на стопанска дейност от субектите могат да бъдат събирани държавни такси, но само когато получават от държавата насрещна услуга. Законодателно решение, което противоречи на основни принципи и разпоредби от Конституцията на Република България, нарушава и принципа за правовата държава.

Правовата държава изисква управленските решения да се вземат в съответствие с Конституцията и законите на страната. Законодателят също е обвързан и трябва да спазва приетите от самия него нормативни актове.

Правовата държава означава правна сигурност и предвидимост. Това е предпоставка за привличане на инвестициите. Правната несигурност създава риск не само да няма нови инвестиции в страната ни, но и да загубим вече осъществени инвестиции и работни места. Стабилните инвестиции и икономическият растеж, а не популисткото и административно–командно намаление на цените на електроенергия, създават заетост и повишават доходите на гражданите.

1. Противоречие с чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията

Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. Според конституционната разпоредба на чл. 19, ал. 2 законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Въвеждането на такса само за производителите на електрическа енергия от слънчева и вятърна енергия създава различни правни условия за стопанска дейност и неравно третиране между субекти, които осъществяват еднаква или сходна дейност или са от една и съща категория. Таксата не се дължи от други производители на енергия от възобновяеми източници, посочени в т. 8 на § 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за енергия от възобновяеми източници. Тежестта на въведената такса не засяга и останалите стопански субекти, от които държавата изкупува електроенергия на преференциални цени - произведената по високоефективен комбиниран начин електроенергия от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия (чл. 31, т. 7 и чл. 33 от Закона за енергетиката).

Конституционното правило на чл. 19, ал. 2 изисква създаване на „еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера” (Мотиви към Решение № 5 от 26 септември 2002 г. по конституционно дело № 5 от 2002 г.). В „правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения“ (Мотиви към Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12 от 2009 г.).

Необходимо е създаването на правила, които да гарантират стабилност на инвестициите и енергийната система в краткосрочен и дългосрочен план чрез отчитане на интересите на производителите и на потребителите на електроенергия и при спазване на чл. 15 от Конституцията, възлагащ на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда.

Опазването на околната среда е световен приоритет. На ниво Европейски съюз има установена обща рамка - Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия

от възобновяеми източници с цел опазване на околната среда. Общностният законодател не просто е искал да хармонизира правната рамка на сектора в различните държави - членки, но е бил воден от намерението тази хармонизация да доведе до стимулиране на производството на енергия от възобновяеми източници, като е съобразил и отчетел безспорните предимства на „зелената енергия“.

Приоритет за българското законодателство също трябва да бъде опазването на околната среда. По тази причина трябва да се насърчава трайното развитие на технологиите за производство на енергия от всички видове възобновяеми източници и да се създаде сигурност за инвеститорите (съображение 14 на Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 23 април 2009 г.). Контролът на енергийното потребление в Европа, както и увеличеното използване на енергия от възобновяеми източници, заедно с енергоспестяването и увеличената енергийна ефективност, представляват важни части от пакета от мерки, необходими за намаляване на емисиите на парникови газове и за съобразяване с Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата, както и с допълнителни общностни и международни ангажименти за намаление на емисиите на парникови газове след 2012 г. (съображение 1 на Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 23 април 2009 г.).

Европейската комисия отчита, че производството на енергията от ВЕИ - както вятърната, така и слънчевата, дълго време се базира на нова технология, нуждаеща се от държавна подкрепа за развитието си. С напредъка на технологиите, намаляващи инвестиционни разходи за соларни панели и увеличаваща се продукцията, много държави - членки са започнали реформиране на своите схеми за подпомагане на възобновяемата енергия. Съобщението на Комисията от 5 ноември 2013 г. (Questions and Answers: EU Commission: Guidance for state intervention in electricity, European Commission - MEMO/13/948, 05/11/2013, достъпно на http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-948_en.htm) дава насоки как съществуващите национални схеми за подпомагане на енергия от ВЕИ да бъдат най-добре реформирани. Държавите членки, които реализират реформи, трябва да се водят от добри практики. Такива са например: финансовата подкрепа да е ограничена до необходимото ниво; схемите за подкрепа да реагират на спадащите производствени разходи. Тъй като технологиите са вече утвърдени и инвестиционните разходи спадат – например цените на соларните панели са само една част от тези преди десет години, поддържаните технологии трябва постепенно да бъдат обвързани с цените на свободния пазар до момента, в който цялата подкрепа трябва да бъде оттеглена. Правителствата на държавите членки при реформиране на енергийния сектор трябва да избягват необявени или влизачи в сила със задна дата промени в схемите и да се вземат предвид законните очаквания на инвеститорите за възвръщаемост от направените вложения. Намесата на държавата трябва да бъде

в съответствие с принципа за правовата държава, установен и в чл. 2 от Договора за Европейския съюз.

Съгласно чл. 19, ал. 3 от Конституцията инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона. Стопанска инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяване на тяхната стопанска дейност. Оспорените разпоредби на § 6 засягат договорите, които са сключени преди приемането им, поради което имат обратно действие. В Конституцията няма забрана материалният закон да има обратно действие (с изключение на чл. 5, ал. 3 от Конституцията). Когато обаче се преуреждат правоотношения, с които се посяга върху придобити права, това създава опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас. Промяната по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава, въздигнат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и е посегателство върху основите на правния ред (Мотиви на Решение № 7 от 10 април 2001 г. по конституционно дело № 1 от 2001 г.).

2. Противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

С новоприетите разпоредби се предвижда събирането на такса за производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, чийто размер се определя по формула. В случая няма предоставяне на каквато и да е услуга от държавен или общински орган, свързана с производството на електрическа енергия. В свое Решение № 4 от 4 юли 2013 г. по конституционно дело № 11 от 2013 г. Конституционният съд се е произнесъл, че „таксите са финансово плащане, дължимо на държавата или общините по повод на предоставяни от тях дейности и услуги на юридически лица и граждани.“ Таксата е плащане в полза на държавния бюджет от физическо или юридическо лице за извършено действие или за оказана му някаква услуга от държавен или общински орган. „За разлика от данъците, които са невъзвръщаеми финансови задължения на гражданите и срещу заплащането им те не получават услуга или не се удовлетворяват техни искания, същественият отличителен елемент при таксите е, че те винаги се заплащат заради получаването на някаква обслужваща дейност или услуга. Дейността или услугата не представляват насрещна престация, а елемент от фактическия състав на таксата.“ В практиката си Конституционният съд (Решение № 9 от 20.06.1996 г. по конституционно дело № 9 от 1996 г., Решение № 10 от 26.06.2003 г. по конституционно дело № 12 от 2003 г., Решение № 11 от 01.07.2003 г. по конституционно дело № 9 от 2003 г.) посочва, че разграничителният белег между данък и такса е елементът услуга, че основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата. Не само, че таксата се заплаща срещу извършена услуга, но и размерът ѝ се определя с оглед на

разходите по извършване на услугата. Дори таксите, които се въвеждат в областта на околната среда (напр. таксите по чл. 31 и чл. 32 от Закона за чистотата на атмосферния въздух), са свързани с насрещна дейност на държавните органи по опазването и възпроизводството на околната среда в съответствие с чл. 15 от Конституцията.

По своята същност въведената „такса“ представлява невъзвръщаемо финансово задължение за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници – слънчева и вятърна енергия. Според чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци съобразно техните доходи и имущество. Основният закон определя две категории данъци - съобразно с това дали са на базата на имуществото на данъчнозадължените субекти, или на основание на техните доходи. Наложена фискална мярка не е съобразена по никакъв начин с доходите или финансовото състояние на засегнатите лица. Данъкът може да съществува само когато е установен и размерът му е определен със закон. Този конституционен принцип се отнася до всички елементи, определящи размера на данъка - данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр. (Решение № 3 от 9 февруари 1996 г. по конституционно дело № 2 от 1996 г.). Определената от законодателя „данъчна основа“ – продажната цена на енергията, не може да бъде съотнесена към който и да е вид данък.

3. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Микро- и макроикономическата стабилност и дългосрочните перспективи за развитие на икономиката и енергетиката на Република България трябва да бъдат водещи при промени в действащото законодателство. Тези промени трябва да бъдат реализирани в съответствие с принципа за правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В практиката си Конституционният съд на Република България е мотивирал кога едно нормативно решение на законодателната власт е в противоречие с принципа за правовата държава (Мотиви към Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12 от 2009 г.). „Принципът за правовата държава несъмнено детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи. Той обвързва и законодателя при осъществяването на неговата дейност (Мотиви към Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г.), в т.ч. и с оглед решенията, които взема, да се съобразява с определени принципи и правила. В сферата на законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява като изискване към действащите закони не само и не толкова с оглед процедурата на приемане и външното им оформяне, но и от гледна точка на тяхното съдържание и мястото им в правната система.“

Обвързаността на парламента при осъществяване на законодателната власт от принципа на правовата държава е посочен изрично в Преамбюла и чл. 4,

ал. 1 на Конституцията. „Всяко едно законодателно разрешение както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията“ (Мотиви към Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12 от 2009 г.). Законодателната дейност трябва да бъде осъществявана по начин, който да гарантира правната сигурност и предвидимост, като се зачитат вече придобити от лицата права. Динамиката на правната уредба не трябва да бъде за сметка на негативно влияние върху дейността на част от субектите в отделен стопански отрасъл. Нормативните актове не бива да създават привилегирана полза за държавата, във вреда на гражданите и юридическите лица, както и на едни правни субекти спрямо други.

„При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии...“ (Мотиви към Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12 от 2009 г.).

Народното събрание притежава компетентност да уреди по абстрактен начин и по целесъобразност обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Правомощието му да създава, изменя, допълва и отменя закони (чл. 84, т. 1 от Конституцията) е в основата на демократичното управление. „Преценката на Народното събрание относно параметрите и съдържанието на нормативната уредба съгласно принципа на правовата държава обаче не може да не се съобразява с предписанията на Конституцията и следващите я конкретни разпоредби на Закона за нормативните актове, доколкото те съдържат едни или други изисквания, които тъкмо предвид принципа на правовата държава законодателят е длъжен да спазва. Ето защо поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и на Закона за нормативните актове“ (Мотиви към Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12 от 2009 г.).

Оспорените разпоредби са приети от Народното събрание по предложение на депутати, направени между първо и второ четене на Законопроекта. Както Конституционният съд се е произнасял - няма конституционно установени пречки да бъдат правени предложения между двете четения. Тук обаче трябва да бъде разгледан въпросът необходимо ли е тези предложения да отговарят на определени правила и спазени ли са тези правила. Без значение дали даден текст е включен в първоначалния законопроект, или е направен като предложение между двете четения, приетите текстове стават едно цяло от закона. Затова е

изключително важно мотивите да съдържат оценка за въздействието върху обществените отношения и да бъдат публични. Това се отнася както за законопроектите, така и за внесените предложения между първо и второ четене, особено когато се установяват задължения за правните субекти. Задължително е законодателният процес за промяна на нормативния акт да се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, установени в чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове. В случая не е спазен нито един от принципите. С внасянето на предложения между първо и второ четене не може да се заобикалят тези конкретни принципи, тъй като чл. 4, ал. 1 на Основния закон изисква Република България да се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният принцип за правовата държава означава наличието на ред и правила при упражняването на публичната власт. „Целта на законодателната дейност в Република България е да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията. Формалното спазване на конституционните изисквания на законодателния процес е недостатъчно, когато със закон се въвеждат допълнителни финансови задължения за гражданите и юридическите лица при нарушаване същността на тези задължения“ (Мотиви към Решение № 4 от 4 юли 2013 г. по конституционно дело № 11 от 2013 г.).

Законодателните решения трябва да почиват на събрана и анализирана информация и да бъдат мотивирани. Какво ще е въздействието на промяната върху инвестиционния климат, икономическия растеж в страната, сектор енергетика и заетостта, трябва да е оценено предварително. Без отговор са и въпросите как е определен конкретният коефициент от 20 % в размера на „таксата“ и защо е наложена само на част от производителите на енергия, която се изкупува по преференциални цени.

Практиката законопроекти да бъдат изготвяни без мотиви, които да съдържат предварителна оценка на въздействието, не съответства на принципа на правовата държава. Недопустимо е липса на оценка да бъде компенсирана с последваща такава, а слабостите на закона да станат известни едва при правоприлагането. Спазването на правилата и принципите е предпоставка за качеството и устойчивостта на законодателните актове. Цел на приемането на законите е трайно уреждане на обществените отношения. За да бъде постигната тази цел е необходимо мотивиране на предложенията, което да дава отговори на въпросите какво ще е въздействието на нормативния акт върху обществените отношения. Незачитането на правилата може да има необратими последици и е причина за чести промени в законодателството. Мотивираността на законодателните промени в съответствие с установените критерии в чл. 28, ал. 2 от ЗНА е предпоставка за правната сигурност и стабилност. В докладите на Комисията по бюджет и финанси, както и в стенограмите от второ четене в пленарна зала, липсват причините, които налагат приемането на промените в нормативния акт, целите, които се поставят, очакваните резултати от

прилагането, а не само очакваните постъпления в приходната част на бюджета, анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Трайното уреждане на обществените отношения може да бъде постигнато на база информация и анализи, а не чрез въвеждането на експериментални решения. Не могат да бъдат дефинирани по друг начин законови разпоредби, приети в несъответствие с принципите за стабилност и обоснованост, прозрачност и съгласуваност.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да обявите за противоконституционни разпоредбите на точки 2 и 3 от § 6 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. като противоречащи на чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 2 и ал. 3 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Моля да прецените субектите, които да бъдат конституирани като страни в конституционното производство, като очаквам сред тях да бъдат Народното събрание, Министерският съвет, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Българската фотоволтаична асоциация, Българската ветроенергийна асоциация и Сдружение "Съюз на производителите на екологична енергия-BG".

С уважение,

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ