

**До
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ****СТАНОВИЩЕ****НА ДОЦ. Д-Р САВИНА МИХАЙЛОВА****ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО №8/2026г.****УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 7 април 2026 г. по к.д. № 8/2026 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание от 13 март 2026г. за предприемане на мерки срещу ценовия шок от високите цени на суровия петрол и природния газ (обн. ДВ, бр.28 от 2026 г.). Предвид предоставената ми възможност в цитираното определение, давам следното правно мнение:

Принципът за върховенството на закона последователно е закрепен в Конституцията на Република България (КРБ), вкл. чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 1 и 4, чл. 7, чл. 8 и чл. 84, т. 1 и 2 КРБ. В Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. на Конституционния съд се приема, че „правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за спазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Принципът на правовата държава е критерий за валидност на правните актове. Както е посочено в Решение № 10 от 28.09.2021 г. на Конституционния съд, постановено по конституционно дело № 8/2021 г., недопустимо е НС да ограничава правомощия на другите власти. Съгласно чл. 105, ал.1 КРБ Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Съгласно чл. 106 КРБ, Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет; организира стопанисването на държавното имущество; сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона. В случая, решението на Народното събрание от 13 март 2026г. за предприемане на мерки срещу ценовия шок, породен от високите цени на суровия петрол и природния газ, макар и мотивирано от защитата на обществения интерес, е прието извън пределите на конституционно установената компетентност, като с него се изземват правомощия на Министерския съвет, включително и на органи на изпълнителната власт.

Съгласно чл. 20 от Закона за публичните финанси (ЗПФ):

„Чл. 21. (1) Ръководителите на бюджетни организации са отговорни за изграждането, функционирането и отчитането на системи за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство.

(2) Лицата по ал. 1 са отговорни и за извършването на оценка за съответствие със законодателството в областта на държавните помощи в случаите, когато се отпускат средства за сметка на съответните бюджети в полза на лица - небюджетни организации, включително за:

1. разходи, субсидии и възмездно финансиране, в т.ч. при преференциални условия;

2. гаранции, капиталови трансфери и пропуснати приходи и ползи, както и за други форми на подпомагане.

(3) Оценката по ал. 2 се извършва преди отпускането на средствата и в случаите, когато лицата - небюджетни организации:

1. се освобождават частично от плащания към бюджета под каквато и да е форма;

2. получават или предоставят права, активи или услуги при условия, различни от пазарните;

3. получават селективни преференции и облекчения.

(4) Министърът на финансите дава указания за извършването на оценките по ал. 2 и 3 във връзка с прилагането на режима по държавните помощи. "

Въпросът за държавните помощи е част от правото на конкуренцията на Европейския съюз (ЕС). От фундаментално значение е конкурентите да оперират на еднаква основа във вътрешния пазар. При наличието на свободна търговия между държавите членки на ЕС националните власти понякога използват публичните ресурси, за да насърчат определени икономически дейности или да защитят националните индустрии, включително „приемат програми за подкрепа на предприятията и публичните услуги, засегнати от увеличените разходи за енергийни ресурси“ чрез предоставяне на т. нар. „държавни помощи“. В широк смисъл „държавна помощ“ представлява финансовото подпомагане от държава членка, облагодетелстващо определени предприятия или дейности, с възможност конкуренцията да бъде нарушена и да се въздейства върху търговията между държавите членки. С оглед на това, че държавните помощи могат да нарушат конкуренцията между предприятията в държавите членки и да засегнат вътрешния пазар, Европейската комисия (ЕК) разполага с изключителна компетентност да контролира тяхната съвместимост с вътрешния пазар, включително чрез процедури по уведомяване, оценка и разследване. Съгласно чл. 3 ДФЕС правилата за конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар, попадат в изключителната компетентност на ЕС. Понятието за държавна помощ е с обективен характер и дефиниция за него се съдържа пряко в чл. 107, §1 ДФЕС: „Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар. "

Понятието „държавна помощ“, посочено в чл. 107, § 1 от ДФЕС трябва да се прилага както от ЕК, така и от националните органи, включително националните съдилища, при спазване на задълженията за уведомяване и за изчакване, предвидени в чл. 108, § 3 ДФЕС. Елементите на фактическия състав на държавната помощ по смисъла на чл.107, § 1 ДФЕС имат кумулативен характер, като наличието на държавна помощ се установява само при едновременното им изпълнение. Следователно всяка мярка, която кумулативно изпълнява посочените критерии, представлява държавна помощ и подлежи на оценка за съвместимост с вътрешния пазар съгласно ДФЕС. Министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи и минималните помощи на национално, областно и общинско равнище и взаимодействието с Европейската комисия (чл.7, ал.1 Закон за държавните помощи). В т. 9 на решението на Народното събрание е разпоредено „в едномесечен срок от приемането на това решение Министерство на финансите да предприеме необходимите мерки за нотификация на помощта пред ЕК“. Практиката показва, че процедурата по нотификация до ЕК може да

продължи значителен период от време, което създава риск от обезсмисляне на своевременното предприемане на мерки за преодоляване на ценовия шок от високите цени на суровия петрол и природния газ в България.

Правото на ЕС предвижда и други правни механизми извън класическата нотификация съгласно чл.108 § 3 ДФЕС, които позволяват предоставянето на държавни помощи без предварително одобрение на ЕК. В тази връзка следва да се посочат както хипотезите за съвместимост *ex lege* по чл. 107 § 2 ДФЕС, така и възможностите на помощи в рамките на режима *de minimis* и на груповото освобождаване, представени по-долу. Съгласно чл.107, § 2 ДФЕС за съвместими с вътрешния пазар по право (*ex lege*) се считат:

а) помощи със социален характер, предоставени на отделни потребители при условие, че тези помощи се предоставят, без да се прави разграничение по отношение на произхода на засегнатите стоки (възрастни хора, деца, хора с увреждания);

б) помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития;

в) помощи, предоставени на икономиката в отделни региони на Федерална република Германия, които са засегнати от разделението на Германия, доколкото тези помощи са необходими, за да се компенсират икономическите затруднения, предизвикани от това разделение. Пет години след влизането в сила на Договора от Лисабон, Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме решение за отмяна на настоящата буква.

Съгласно чл.107, § 3 ДФЕС за съвместими с вътрешния пазар могат да бъдат преценени от ЕК следните видове помощи:

а) помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите, посочени в член 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях;

б) помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка;

в) помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес;

г) помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес;

д) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета, по предложение на Комисията.

Правилата за прилагане на мерки в режим на *de minimis* са установени в Регламент (ЕС) 2023/2831 на Комисията от 13 декември 2023 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз помощта *de minimis* (ОВ L, 2023/2831, 15.12.2023 г.). Помощта *de minimis* поради своя минимален размер не нарушава и не застрашава конкуренцията или има незначително въздействие върху нея, поради което не попада в обхвата на чл.107, § 1 ДФЕС. Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1—78) допуска тяхното предоставяне при спазване на предвидените в него условия. При всички случаи, съгласно чл.21 ЗПФ, оценката за съответствие на мерките с приложимото право, включително режима на държавните помощи, е от изключителната

компетентност на органите на изпълнителната власт (администраторите на помощ), което изключва възможността Народното събрание да извършва такава преценка. В тази връзка следва да се съобразяват и разпоредбите на чл. 9-18 от Закона за държавните помощи, уреждащи правомощията на администраторите на помощ.

Не на последно място, решението на Народното събрание противоречи на редица разпоредби на Закона за публичните финанси (ЗПФ), които уреждат правилата за съставяне, изпълнение и отчитане на държавния бюджет, както и на принципите за управление на публичните финанси, закрепени в чл.20 ЗПФ. В подкрепа на изложеното следва да се отбележи становището на проф. Янаки Стоилов, че наред с принципа за прякото действие на Конституцията следва да се утвърди и принципът за прякото действие на правните принципи, което е от съществено значение за гарантиране на правовата държава¹. Принципът на правовата държава, закрепен като основна ценност на Европейския съюз в чл.2 от Договора за Европейския съюз, е нарушен от приетото решение на Народното събрание, което противоречи и на утвърдените принципи и постановки на българската финансово-правна доктрина². Принципът на правовата държава, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, несъмнено определя и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи. Той обвързва и Народното събрание при осъществяването на неговата дейност, в т.ч. и с оглед решенията, които приема, да се съобразява с издаваните от него закони (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). Решението на Народното събрание е прието извън пределите на неговата конституционна компетентност, води до нарушаване на принципа на разделение на властите и представлява намеса в изпълнителната власт, като изземва функции на Министерския съвет и органите на изпълнителната власт.

¹ Стоилов, Я. Правните принципи. С., Сиби, 2018, с. 312.

² Димитров, В. (2013). Финансовият контрол като институт на българското право. *Правна мисъл*, № 1; Димитров, В. (2016). Публични финанси, финансова система, финансово право. *Икономически и социални алтернативи*, № 3; Димитров, В. (2019). *Финансово право*. София: Нова звезда; Димитрова, Е. (2016). Финансова система на публичните финанси на ЕС. В: *Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Костов, М. (1979). *Финансови правни отношения*. София: БАН; Костов, М. (1986). *Финансова система и система на финансово-правно регулиране. Законодателни проблеми*. София: БАН; Кучев, Ю. (2010). *Държавен финансов контрол*. София: ЛиСтра; Михайлова-Големинова, С. (2019). *Предизвикателства пред държавите членки и кандидатките за членство в Европейския съюз в областта на данъчното облагане и финансовото право*. София: Сиела; Пенев, С. (2025). *Финансово право. Обща част. Учебен курс*. 2. прераб. и доп. изд. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Пенев, С. (2025). *Финансово право. Специална част. Учебен курс*. 2. прераб. и доп. изд. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Стоянов, И. (2004). *Видове контрол за законосъобразност в сферата на публичните финанси*. София: Фенея; Стоянов, И. (2010). *Финансово право*. София: Фенея и др.

Ако парламентът счете, че управленската преценка на правителството не съответства на изразената от него воля и надхвърля параметрите, зададени от политическата ориентация на парламентарното мнозинство, той може във всеки момент да постави в ход механизмите на парламентарния контрол. Същността на парламентарния контрол е Народното събрание да получава информация за законността и целесъобразността на дейността на правителството по въпроси, които засягат държавни и обществени интереси, с цел да се прецени политиката на правителството следва ли политиката на избрания парламент, за да продължи да се ползва с доверието му (Решение № 1 от 2013 г. по к.д. № 5/2012 г.), а не Народното събрание да „възлага на Министерския съвет да предприеме спешни мерки за ограничаване на негативните икономически последици от високите цени на суровия петрол и природния газ“ (т.1 от решението на Народното събрание), както и „в двуседмичен срок от приемането на решението Министерският съвет да представи пред Народното събрание доклад за предприетите програми и мерки, и резултатите от прилагането им“ (т.10 от решението на Народното събрание).

Останалите препоръки от решението на Народното събрание също противоречат на чл. 105, ал.1 и чл. 106 КРБ и на чл. 19–23 от Закона за нормативните актове: 3. Създава се Фонд „Енергийно подпомагане на предприятията и домакинствата“ към Министерството на финансите, наричан по-нататък „Фондът“; 4. Средствата по програмата за подпомагане по т. 2 се администрират и разходват чрез Фонда при условия и по ред, определени от Министерския съвет; 5. Средствата във Фонда се формират от допълнителните приходи в държавния бюджет от данък върху добавената стойност, реализирани вследствие на повишаването на цените на суровия петрол сорт „Брент“ и втечнения природен газ (LNG); 6. Допълнителните приходи по т. 5 се определят на базата на средните цени на краен потребител на моторните горива и на втечнения природен газ (LNG) на вътрешния пазар за месеца, предхождащ началото на военните действия, съпоставени с текущите средни цени за съответния период; 7. Министерският съвет определя условията и реда за управление на Фонда; 8. Министерският съвет в рамките на своите правомощия може да финансира Фонда от Българската банка за развитие или други източници.

В заключение, изразявам становище, че искането на Министерски съвет на Република България за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание от 13 март 2026г. за предприемане на мерки срещу ценовия шок от високите цени на суровия петрол и природния газ (обн. ДВ, бр.28 от 2026г.) е основателно, защото противоречи на разпоредбите на чл.4, ал.1, чл.8, чл. 105, ал.1 и чл.106 КРБ, поради което следва да се приеме от Конституционния съд.

С уважение: доц. д-р Савина Михайлова
Стопански факултет на СУ „Св.Климент Охридски“
Катедра „Икономика и управление по отрасли“