

при участието на секретар-протоколита Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 08.04.2025 г. конституционно дело №13/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 04.04.2024 г. по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 2024 г., Решението).

Вносителят привежда аргументи за нарушение на „принципа на правовата държава, на принципа на разделение на властите, на установеното с чл. 84, т. 2 от Конституцията правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и на определените с чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията правомощия на Министерския съвет да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, и да ръководи изпълнението на държавния бюджет“.

Вносителят заявява, че „[с] оспорваното решение на Народното събрание се нарушава принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), тъй като законодателят вменява на министъра на финансите задължения и отговорности, които се предполага да имат нормативна основа в устройствения бюджетен закон – Закона за публичните финанси, закона за държавния бюджет или поне в друг закон, и които, от една страна, касаят правомощия на Народното събрание като орган, в чиято компетентност е приемането на закона за държавния бюджет със съответните параметри и показатели, а от друга – правомощията на Министерския съвет по изпълнението на държавния бюджет такъв, какъвто бъде приет от Народното събрание със закона за държавния бюджет за съответната година, както и на консолидираната фискална програма“.

Вносителят счита, че „решението представлява промяна на основни бюджетни показатели, която не е предвидена в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г.“. Поддържа, че подобна промяна трябва да бъде извършена със закон, а не с решение на Народното събрание от което следва, че „приемането на решението се явява нарушение както на принципа на правовата държава, така и на

разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията, защото народните представители не могат да внасят решения/законопроекти за изменение на параметрите на държавния бюджет, ако няма предложение за това от Министерския съвет“.

В подкрепа на претендираната противоконституционност вносителят сочи относима според него практика, като се позовава на Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г., че „е конституционно нетърпимо който и да било от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да излиза извън конституционно очертаните предели на властване, да отказва осъществяването на възложените му властнически правомощия или да делегира другиму свои конституционни правомощия, както и да отнема конституционно предвидени правомощия на държавните органи“.

По отношение на противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията вносителят поддържа, че „основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, т.е. произвол“. Министерският съвет твърди също така, че „липсата на ясни и съобразени със закона аргументи също се явява в противоречие на принципа на правовата държава“.

С определение от 14.05.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е отправил покана до изтъкнати специалисти от науката и практиката за представяне на правни мнения.

В отговор на предоставената им възможност, писмени становища и правни мнения са представили: министърът на финансите, министърът на енергетиката и проф. д-р Валери Димитров. Комисията за енергийно и водно регулиране и Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ са представили становища, в които посочват, че в искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на оспореното Решение на Народното събрание са поставени въпроси, които не са от тяхната компетентност, както и че не могат да вземат отношение по въпроси, касаещи начина, по който органите на законодателната и изпълнителната власт упражняват своите правомощия, в частност по отношение на приемането и изпълнението на държавния бюджет.

Министърът на енергетиката в своето становище намира искането за неоснователно.

Посочва, че не може да бъде споделено заявеното в искането, че е нарушено съотношението между правомощията на висшите държавни органи и по този начин принципа на правовата държава, тъй като приетото Решение на Народното събрание „е такова по осъществяването на държавната политика в енергетиката, а не решение за изменение на параметрите на държавния бюджет“. Приема, че по своите цел и съдържание атакуваното решение „е израз на визията на парламента за осъществяване на енергийната политика на България“. Според министъра на енергетиката това е въпрос с политически характер, попадащ в рамките на дискреционната преценка на парламента при упражняване на правомощието му по чл. 3 от Закона за енергетиката.

Министърът на финансите и проф. д-р Валери Димитров се обединяват около тезата за основателност на искането на Министерския съвет. Министърът на финансите привежда аргументи в подкрепа на твърденията в искането за нарушения на принципите на разделение на властите и на правовата държава, тъй като законодателят възлага на министъра на финансите да изпълни в определен срок задължения и отговорности, които не произтичат от Закона за енергетиката, Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и от актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

В своето правно мнение проф. Валери Димитров поддържа, че парламентът не може с индивидуален акт (решение) оперативно да осигурява ликвидна подкрепа на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ чрез задължаването на Министерския съвет или на друг орган на изпълнителната власт да предоставя средства от бюджета, тъй като съгласно чл. 106 от Конституцията изключително правомощие на правителството е да ръководи изпълнението на държавния бюджет. Според него оспореното решение „накърнява изключителна конституционно установена компетентност на Министерския съвет“ и е в противоречие с прогласения в чл. 8 на Конституцията принцип на разделение на властите.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, за да се произнесе, взе предвид следното:

Според оспореното Решение на Народното събрание във връзка с ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения съгласно Закона за енергетиката следва да се предприемат действия за финансово стабилизиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и съответно на електроенергийната система, като на министъра на

финансите е възложено да предприеме необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лв. във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г. Предвидено е Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да разходва получените средства за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката за ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г. съгласно Решение № Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.

Проектът на решение е внесен в Народното събрание от група народни представители, като видно от мотивите към проекта съображенията за това са, че през последните три години държавната енергетика е „обезкървена“, като са „източени“ над 3,5 млрд. лв. от „Български енергиен холдинг“ ЕАД и 847 млн. лв. от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и средствата са използвани за „покриване на дупки в държавния бюджет“. Едно от възможните според вносителите решения при създадената ситуация „е министърът на финансите да предприеме действия по осигуряване на финансова стабилност за преодоляване на образувания дефицит. Така ще се избегне повишаването на крайната цена на електроенергията за бита и бизнеса и ще се преодолее блокирането на разплащания между участниците в енергийния сектор“.

В своята практика Конституционният съд последователно отстоява необходимостта да се разграничават правомощията на държавните органи. Той нееднократно е подчертавал обаче, че принципът на разделение на властите в българската Конституция не изгражда непреодолима преграда между учредените власти и не следва да се разбира като абсолютно сепариране на всяка от трите власти, съществуването на всяка от тях сама за себе си и изолирането ѝ от другите две. Напротив, този принцип осигурява както взаимен контрол, така и разумно съотношение помежду им, така че самостоятелността да не изключва контрола, възпирането и сътрудничеството, а контролът и възпирането да не изключват нито независимостта, нито взаимодействието и въздействието. Съдът трайно се придържа към приетото още в най-ранната му юриспруденция разбиране, че разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи, което рефлектира върху правата на гражданите (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г. и цитираната там практика).

Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите проявления на властването. В мотивите на Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г. Конституционният съд приема: „Според класическата формула за разделения на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението. [...] Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет“.

Една от най-ясните разграничителни линии в правното положение на висшите държавни органи, прокарани в българския конституционен модел, основан на принципа на разделение на властите, е разграничителната линия между правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на държавния бюджет: между приемане (от Народното събрание, негова изключителна компетентност по смисъла на чл. 84, т. 2 от Конституцията) и предлагане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет (от Министерския съвет, негова изключителна компетентност според чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). Това разграничение е потвърдено ясно в редица решения на Конституционния съд (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г. и цитираната там практика). Според Съда „конституционният законодател изважда от кръга на правомощията на Народното събрание текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, и я предоставя на Министерския съвет“ (Решение №6/2001 г. по к.д. №17/2000 г.).

Конституционният съд е изяснил (Решение №6/2001 г. по к.д. №17/2000 г.; Решение

№2/2009 г. по к.д. №1/2009 г. и др.), че конституционната разпоредба на чл. 106 не съдържа конкретна правна уредба на правомощията на Министерския съвет във фазата на изпълнение на държавния бюджет, като тази уредба е оставена на законодателството (и е осъществена чрез Закона за публичните финанси). Съотношението на бюджетните правомощия на законодателната и изпълнителната власт обаче не може да бъде нарушавано чрез закон (Решение №2/2009 г. по к.д. №1/2009 г.). Още по-малко е възможно да бъде нарушавано чрез решение на Народното събрание.

В контекста на гореизложеното относно принципа на разделението на властите е конституционно недопустимо с решение на парламента да се осигурява ликвидна подкрепа на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ чрез възлагане на министъра на финансите да предоставя средства от бюджета, тъй като съгласно чл. 106, предл. първо от Конституцията изключително правомощие на правителството е да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В съответствие с конституционния принцип на разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите. В случай на несъответствие между управленската преценка на правителството и волята на парламента, парламентът може да приложи конституционно установени способности за парламентарен контрол. Народното събрание не може със свое решение да се намесва в пълноценното осъществяване на конституционно възложените управленски функции на Министерския съвет и в частност оперативни управленски функции (в този смисъл е Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

С оспореното по настоящото дело решение парламентът възлага на министъра на финансите да осъществи дейност, която принадлежи към изпълнително-разпоредителните правомощия на Министерския съвет в бюджетната сфера (чл. 106, предл. първо от Конституцията).

Правомощието на Министерския съвет по ръководство на изпълнението на държавния бюджет е управленска дейност във връзка с изпълнението на приетия със закон държавен бюджет за съответната година и не може да надхвърля предвиденото както в ежегодния бюджетен закон, така и в Закона за публичните финанси. Законовата форма на бюджета е правното основание за изпълнителната власт да набира приходите и да извършва разходите в рамките на пределите, предвидени в

закона за бюджета, като позволява и да бъде упражняван конституционен контрол върху неговото съдържание.

В настоящия случай действащото бюджетно законодателство не съдържа уредба, която да служи като правно основание за приемане на оспорения парламентарен акт. Според практиката на Конституционния съд наличието на първична законова уредба, която да очертава ясно границите на компетентност на органите на изпълнителна власт, гарантира, че изпълнително-разпоредителната дейност няма да прерасне в произвол (Решение №4/2019 г. по к.д. №15/2018 г.). Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава (Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.).

Конституционният съд последователно в своята практика поддържа разбирането, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а точното им прилагане и спазване се отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.; Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.).

Народното събрание е длъжно да спазва законите, които самото то е приело. Конституционният съд многократно е обръщал внимание, че принципът на правовата държава е от съществено значение за упражняването на властта от всички държавни органи, включително и от Народното събрание. Приетите от парламента актове, включително решенията, трябва да са в съответствие с Конституцията, както и с действащата в материята нормативна уредба (Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.). Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото принципът на правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.; Определение №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.).

Несъобразяването с действащата законодателна рамка от страна на Народното събрание нарушава формалния компонент на принципа на правовата държава – правната сигурност, като има за последица ерозия на принципа на разделение на властите. Оспореното решение внася промяна на утвърдените разходи/трансфери по държавния бюджет, непредвидена в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и се отклонява от нормата на чл. 119, ал. 1 от Закона за публичните финанси, според която не се допуска извършването на разходи или

поемането на задължения, които влошават салдото по консолидираната фискална програма, освен в случаите, когато по предложение на Министерския съвет Народното събрание е приело съответни изменения и допълнения в закона за държавния бюджет.

Конституционната процедура по изготвяне и приемане на ежегодния бюджетен закон, респ. по неговото изменение и допълнение, е израз на съвместно упражняване на правомощия между законодателната и изпълнителната власт в бюджетната област. Разпоредбите на чл. 87, ал. 2 и чл. 106, предл. първо от Конституцията определят разпределението на отговорностите между законодателната и изпълнителната власт при изготвянето и изпълнението на държавния бюджет. Министерският съвет единствен е отговорен за изготвянето и внасянето на законопроекта за бюджета, а Народното събрание – за неговото приемане. Тази система цели да осигури баланс между двете власти при упражняване на техните правомощия (Решение №6/2001 г. по к.д. №17/2000 г.). Конституционно уреденият механизъм за приемане на бюджета позволява тясното сътрудничество между законодателната и изпълнителната власт в изпълнение на бюджетната функция на държавата в рамките на този законодателен процес.

Изготвянето и приемането на държавния бюджет представляват сложен процес и конституционно гарантираното участие на Министерския съвет в него е сред изключителните му правомощия. Разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията гласи, че законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет. Правомощието за приемане на държавния бюджет със закон принадлежи единствено на Народното събрание. Симетрично, предложения за промени в бюджета може да се правят също само под формата на законопроект, предложен на парламента от правителството. Предвид гореизложеното Конституционният съд приема, че Конституцията не позволява на Народното събрание по свое усмотрение да въвежда чрез решение, вместо със закон, изменения в бюджетни показатели, заобикаляйки по този начин законодателната процедура, включваща изключителното правомощие на Министерския съвет да внася законопроект за изменение на вече приет ежегоден бюджетен закон.

В настоящия случай вместо параметрите в бюджета да бъдат изменени по предложение на Министерския съвет и съответно гласувани и приети от Народното събрание, законодателната власт нарушава конституционно предвидения ред, което

на самостоятелно основание води до нарушение на принципа на правовата държава.

Решението на Народното събрание, което възлага на министъра на финансите да предприеме „необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лв. във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г.“, е конституционно нетърпимо. С оспореното решение Народното събрание изземва правомощия на Министерския съвет (чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията), нарушава принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което Решението следва да бъде обявено за противоконституционно.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционно Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения, прието от Народното събрание на 21 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 г.).