

Особено мнение по к. д. №3/2023 г.
на съдия Янаки Стоилов и съдия Атанас Семов

Не подкрепяме Определението на Конституционния съд от 11.05.2023 г. по к. д. №3/2023 г., тъй като смятаме, че искането, с което Съдът е сезиран, следваше да бъде допуснато за разглеждане по същество. Предмет на искането е Решение на Народното събрание от 12.01.2023 г., с което то възлага на Министерския съвет предприемане на редица конкретни действия с оглед изграждане на нова ядрена мощност.

Народното събрание като представителна институция може да се произнася по различни въпроси на държавната политика, включително в енергетиката. Конституционният съд няма контрол върху свободата на преценка, с която разполагат политическите институции, защото тя е въпрос на техен избор – на енергийни източници, на регулаторни механизми, на партньорски държави и т. н. Съдът обаче упражнява юридически контрол върху актове на учредените власти, включително на парламента, за съответствието им с Конституцията. Принципът на правната сигурност, т.е. управлението на държавата според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), характеризира правовата държава във формален смисъл (решения на Конституционния съд: №1/27.01.2005 г., №6/18.07.2019 г., №3/28.04.2020 г., №5/02.06.2020 г. и др.). Поставеният пред Конституционния съд спор по разгледаното дело е за твърдяно нарушение на принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), произнасянето по който не би могло да стане без неговото обсъждане по същество.

Съдът, за да реши този правен спор, е трябвало да прецени компетентността на различните държавни органи в управлението на енергетиката, като за целта направи връзка между правната уредба в Конституцията и в Закона за енергетиката (ЗЕ). Държавните правомощия в областта на ядрената енергетика са разпределени между законодателната и изпълнителната власт (правителството и министъра на енергетиката). Без отчитане на тези правомощия конституционната юрисдикция не би разполагала с правен критерий за решаване на спора, с който е сезирана. Макар да са относими преди всичко към преценката по същество, съображенията относно обхвата

и съдържанието на правомощията на законодателната и на изпълнителната власт имат значение и за произнасянето по допустимостта на разглежданото искане, за да се установи дали актът съдържа властническо волеизявление, създаващо задължение. Затова именно при разглеждането по същество може да се прецени дали оспореният акт неправомерно навлиза в упражняване на чужда компетентност.

Според чл. 3, ал. 2 ЗЕ Народното събрание приема стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България по предложение на Министерския съвет, с която се определят основните цели, етапи, средства и методи за развитие на енергетиката. Ал. 3 на същия член възлага на Министерския съвет ръководството на енергетиката на страната в съответствие с приетата от Народното събрание стратегия. Чл. 4, ал. 2 ЗЕ предоставя на министъра на енергетиката правомощие да определя необходимите нови мощности за производство на електрическа енергия и да обнародва описа (казано по-точно списъка – бел. наша) на необходимите нови мощности в „Държавен вестник“. Тяхното изграждане трябва да стане след провеждане на лицензиране и конкурс съгласно чл. 40 и чл. 46 ЗЕ. Посочените разпоредби показват, че парламентът е органът, на който е предоставено решаването на стратегическите въпроси в енергетиката, а на правителството ръководството и осъществяването на енергийната политика по смисъла на чл. 105, ал. 1 от Конституцията, както и предприемане на мерките, в които тя се изразява.

Визията си по основните въпроси на енергийната политика Народното събрание изразява в политически акт, какъвто е стратегията, макар че самата тя се приема с юридически акт – решение. Оспореното решение засяга и стратегически въпроси на ядрената енергетика, но нито по обхват, нито по форма може да замести цялостната визия за развитие на енергетиката (стратегия по смисъла на чл. 3 ЗЕ), защото дори по отношение на ядрената енергетика то далеч не разглежда всички стратегически въпроси, от които зависи нейното настояще и бъдеще. Освен това приетият от Народното събрание проект не е подготвен и предложен от Министерския съвет, каквото е законовото изискване на чл. 3 ЗЕ. Следователно твърдението в мотивите на Определението, че „това придава на решението на Народното събрание от 12.01.2023 г. характер на стратегически документ, заместващ липсващата Стратегия за устойчиво енергийно развитието на Република България...“ е необосновано.

Не приемаме „самоотстраняването“ на Съда от разглеждане на делото по същество с аргумента, че така той би заменил решаващата компетентност на

представителното учреждение да определя политиката. Оспореният акт на парламента се отнася не само за „дефиниране“ на политика, но също така определя с висока степен на конкретност къде, с кого, как и какви ядрени мощности да бъдат изградени. Това е високоспециализирана дейност в областта на ядрените технологии, безопасността на атомните съоръжения, финансите и търговията, поради което законодателят е разграничил компетентността и правомощията на различните институции. Задача на Конституционния съд е да защитава така установеното разделение на властите и без да дублира, одобрявайки или опровергавайки политическия избор на парламента, да прави преценка за конституционсъобразност на неговите актове, в случая – на оспореното решение.

В редица свои решения относно въпроси на енергийната политика Народното събрание използва различна терминология, обръщайки се към изпълнителната власт. В едни случаи то „подкрепя“, „одобрява“ решения на правителството, в други му „препоръчва“ да предприеме определени действия, а в трети „възлага“ на Министерския съвет (както е и в сегашния случай) или пряко на министъра на енергетиката да извърши определени действия. Досега Съдът не е бил сезиран със спор дали парламентът, приемайки решение, е действал съобразно с конституционно предоставената му компетентност в областта на енергетиката. В други случаи той обаче е допускал за разглеждане по същество спорове с твърдение, че решения на Народното събрание противоречат на принципите на правовата държава и на разделения на властите (такъв е скорошният пример с Определение от 28.06.2022 г. по к. д. №10/2022 г.). В сегашния случай Съдът не е допускал за разглеждане по същество искането като прави извод, че оспореният акт „не налага ограничения на правомощията на правителството дали да извърши действията и дали да постанови актовете, посочени в т. 1-5 на атакуваното решение“. Задължаването на Министерският съвет да проведе преговори за сключване на определен международен договор не освобождава нито изпълнителната власт, нито регулаторните органи от изпълнение на законово възложени им задължения във връзка с лицензиране на проекта и оценка на неговите икономически и други параметри. Съдът обаче не е подложил решението на парламента на тест за конституционност с оглед на това дали не определя до такава степен условията на бъдещото споразумение, че почти не оставя възможност на правителството да преговаря по тях.

Отклоняването на искането прегражда пътя към разглеждане на делото по същество, при което не може да бъде изпълнена конституционно предвидената роля

на конституционното правосъдие „да укрепва стабилността и единството на установения правопорядък, чийто фундамент и нормативен връх е Конституцията“. Отказът на Съда да се произнесе по същество по юридически спор относно разделението на властите и върховенството на правото по съображения да не бъде въвлечан във въпрос с политически характер не съответства на предназначението на Съда да бъде юридически пазител на Конституцията и на правовата държава.