

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 308 К1  
Дата 20.05.24г.

До  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА ДОЦ. Д-Р САВИНА МИХАЙЛОВА-  
ГОЛЕМИНОВА

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО  
№14/2024г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 23 април 2024 г. по к.д. № 14/2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерски съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно „Български енергиен холдинг“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „Български енергиен холдинг“ ЕАД за финансовата 2023 г. на Народното събрание от 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр.28 от 02.04.2024).

Предвид предоставената ми възможност в цитираното определение, давам следното правно мнение:

1. Приетите Закон за публичните предприятия (ЗПП)<sup>1</sup> и Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия (ПП ЗПП)<sup>2</sup> регламентират нови изисквания, които надграждат правилата на Търговския закон (ТЗ)<sup>3</sup> досежно правния режим на държавните публични предприятия, включително и отношенията им, касаещи публичните финанси и бюджета, спазвайки принципите за упражняване на държавната собственост върху публичните предприятия (ЗПП глава втора чл. 5-10). ТЗ регламентира в чл.61 и чл.62 основните разпоредби, уреждащи статута на търговците-публични предприятия, а ЗПП се явява специален закон по отношение на ТЗ.

Не случайно в мотивите на законопроекта на ЗПП бе посочено, че с него се цели да създаде нормативна уредба, която задължава публичните предприятия да прилагат в много по-голяма степен и не формално критериите за икономическо поведение, отчетност, контрол и прозрачност, разработени в документите на

<sup>1</sup> Обн. ДВ, бр.79 от 8 октомври 2019г., посл. изм. ДВ, бр.84 от 6 октомври 2023г.

<sup>2</sup> Обн. ДВ, бр.40 от 5 май 2020г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.11 от 2 февруари 2023г.

<sup>3</sup> Обн. ДВ, бр.48 от 18 юни 1991г., посл. изм. и доп. изм. и доп. ДВ, бр.35 от 19 април 2024г.

Европейския съюз и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>4</sup>. Спрямо управлението и контрола на публичните предприятия се прилагат "стандартите за добро корпоративно управление", включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия, в които влизат и стандарти за ролята на държавата като собственик, представлявана от съответните държавни органи в отношенията, регламентирани с правните норми на ЗПП и ППЗПП. В тази връзка, със ЗПП се запазват правомощията на Министерския съвет да упражнява правата на държавата в публичните предприятия, респективно определянето на съответните ресорни министри като принципиали на търговските дружества и държавните предприятия (с възможност и на втората хипотеза по чл. 13 от ЗПП). Държавната политика в областта на публичните предприятия се определя и се осъществява от Министерския съвет: чл.10, ал.1 ЗПП; глава трета чл.11-12 ЗПП; глава четвърта чл.13-19 ЗПП; ППЗПП глава втора държавна политика - чл.2-12; ППЗПП глава трета координиране на участието на държавата в публичните предприятия чл.13-22. Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК)<sup>5</sup> се явява централно звено за координиране управлението на публичните предприятия, като осъществява координацията на държавната политика по отношение на публичните предприятия, наблюдава и докладва на Министерския съвет за нейното изпълнение и изпълнява определените ѝ със ЗПП и ППЗПП функции и дейности.

Предвид на горното, от анализа на действащото европейско и национално законодателство, както и от гледна точка на финансовоправна и административноправна теория, може да се поддържа тезата, че обществените отношения в системата за управление, контрол и координация на публичните предприятия и участващите в отношенията органи на изпълнителната власт по ЗПП и ППЗПП, се обособяват и идентифицират на база на теорията за финансовите правни отношения, развита в труда на проф. Милчо Костов „Финансови правни отношения“<sup>6</sup>, тъй като в центъра на системата стои бюджетът и става въпрос за бюджетни (финансови) отношения. Отношенията в областта на управлението и контрола на публичните предприятия могат да се разглеждат в два аспекта:

- 1) като съвкупност от отношения по управление и контрол и
- 2) като сбор от държавни органи, които осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност в тази област.

<sup>4</sup> § 1 ДР ЗППр т.10. "Стандарти за добро корпоративно управление" са стандартите, включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия.

<sup>5</sup> С Постановление № 68 от 13 април 2020 г. на Министерския съвет е приет Устройствен правилник на АППК (чл.21 и чл.61 ППЗПП).

<sup>6</sup> Вж. Костов, М. Финансови правни отношения. С.: БАН, 1979, с. 256.

2. 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.106 от Конституцията на Република България Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет; организира стопанисването на държавното имущество; сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона.

Разпорежданията на Министерски съвет за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата на държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала се вземат на основание чл. 14, т. 3 ЗПП в съответствие с разпоредбите на чл.106 от Конституцията на Република България. В случая Решението за възлагане на министъра на енергетиката, респективно „Български енергиен холдинг“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „Български енергиен холдинг“ ЕАД за финансовата 2023 г. на Народното събрание от 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр.28 от 02.04.2024), макар и с оглед защита на обществения интерес, е издадено без правно основание, като са иззети конституционни правомощия на Министерски съвет, включително и в нарушение на чл.14, т.3 ЗПП и Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия.

3. Принципът на законност, 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, в случая ЗПП (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). 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 го парламент, за да продължи да се ползва с доверието му (Решение № 1 от 2013 г. по к.д. № 5/2012 г.).

В заключение, изразявам становище, че искането на Министерски съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г. на Народното събрание от 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр.28 от 02.04.2024) е основателно, поради което следва да се приеме от Конституционния съд, макар и по съображения, различни от тези, на които се е основал Министерски съвет.

С уважение: доц. д-р Савина Михайлова-Големинова

Стопански факултет на СУ „Св.Климент Охридски“, Ръководител на Магистърска програма “Икономика и управление на публични ресурси”