

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-35.....
..... 09.05. 2022 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

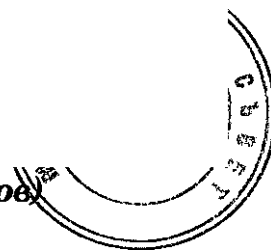
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 4 за 2022 г.

Становището е одобрено с Решение №277.. на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4 ЗА 2022 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 22 март 2022 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 4 за 2022 г., образувано по искане на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

В искането на народните представители се твърди, че оспореното решение на Народното събрание противоречи на чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията относно принципите на правовата държава и на участието на Република България в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Относно твърдението за неспазване на Процедурните правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика, както и процедурата за избор от Народното събрание.

Тези твърдения на вносителите са неправилни и неосновани.

Народните представители излагат съображения за неспазване на приетите от Народното събрание на 21 януари 2022 г. Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика, както и процедурата за избор от Народното събрание. Според тях съгласно т. 1 от раздел I на Правилата предложения за председател на Комисията за енергийно и водно регулиране се правят от народни представители или от парламентарни групи в 5-дневен срок от приемане на Правилата. Срокът за номинации бил изтекъл на 26 януари 2022 г. В предложенията за председател трябва да се съдържат писмени мотиви, с които се аргументира добрата професионална репутация на съответния кандидат и към него да се прилагат определени документи, като съгласно буква „е“, подбуква „аа“ това са документи, удостоверяващи, че кандидатът отговаря на изискването за професионален стаж по чл. 12, ал. 1, т. 2, буква „д“ във връзка с § 1, т. 59 или 59а от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката. На 26 януари 2022 г. е било внесено едно единствено предложение за председател на КЕВР от народен представител от парламентарната група на „Продължаваме промяната“. Преди стартиране на процедурата за избор на председател на КЕВР на 18 януари 2022 г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, като едно от предложенията е за преуреждане на въпроса за стаж в енергетиката. На 27 януари 2022 г., след изтичане на срока за номинации, е приет Законът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, обнародван на 1 февруари 2022 г. и в сила от същия ден (ДВ, бр. 9 от 2022 г.). По смисъла на новата буква „в“ на § 1, т. 59 от Допълнителните разпоредби на този закон стаж в областта на енергетиката е служебен и/или трудов стаж, придобит на ръководна или експертна длъжност в търговски дружества с предмет на дейност в областта на финансите, счетоводството, търговията с финансови

инструменти или банковото дело, свързани с енергийния сектор. От изложеното подателите на искането заключават, че към момента на влизането в сила на изменителния закон, въвеждащ новите правни разпоредби и разширени хипотези за признаване на стаж в областта на енергетиката, срокът за номинации е изтекъл и тази възможност е преклудирана. Според 59-те народни представители процедурата по избора на председател на КЕВР е започнала при действието на едни материални предпоставки за изискванията, на които трябва да отговаря кандидатът за председател на КЕВР, а е завършила при други. Подателите излагат съображения, че председателят на КЕВР не е отговарял на изискванията на закона към момента на номинирането му за длъжността.

Решението за избор е индивидуален правен акт, с който се осъществява едно изрично установено конституционно правомощие на Народното събрание, посочено в чл. 84, т. 8 от Конституцията. То е резултат на положителния вот на мнозинството на Народното събрание и подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд. До приемането на този акт се следва процедура, която се осъществява при условия и по ред, определени в Процедурните правила. Тези правила представляват прилагане на разпоредбите на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Тези правила отразяват виждането на Народното събрание за целесъобразност и оперативност и осигуряване на организационните и техническите условия, за да се достигне до избора, който трябва да се извърши съгласно установената компетентност от Конституцията. Тяхната последователност и тяхното съдържание се определят от самото Народно събрание по целесъобразност и съгласно ПОДНС. То е свободно съобразно конкретната фактическа и правна обстановка с оглед на постигането на бързина и ефективност да определи какви ще са елементите на процедурата, как те ще се разположат, какво ще е тяхното съдържание и релевантност, включително съобразяването с изискването за откритост и яснота, реда, по който се постига съгласие. Няма конституционно изискване Процедурните правила за избор във всички случаи да бъдат еднакви и още по-малко може да се приеме, че нарушаването в тези случаи е основание за неконституционност. Народното събрание определя значението и тежестта на елементите в цялостния процес до осъществяване на решаващия акт, закрепен в чл. 84, т. 8 от Конституцията за избор от Народното събрание - Решението за

избор на председател на КЕВР. Именно този акт подлежи на контрол за конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 2 от Конституцията, когато той определя, че освен по конституционността на законите Конституционният съд се произнася и по искане за установяване на противоконституционност „и на другите актове на Народното събрание“. На конституционен контрол подлежат актовете (решенията) за избор по чл. 84, т. 8 от Конституцията и не във всички случаи – решенията от организационен и технически характер, които Народното събрание и неговите органи приемат за създаване на процедурни правила за фазата на обсъждане и подготовка на правния акт за избор. Това разбиране се възприема и от Конституционния съд, който в Определение № 1 от 19 януари 2016 г. по к.д. № 5 от 2015 г. приема, че „Процедурните правила нямат самостоятелно значение, а представляват прилагане на Правилника за организация и дейността на Народното събрание. Това е важно за формиране на окончателната воля, изразена в решението за избор, както и за политическата отговорност, свързана с това решение. Подготвящите избора решения на Народното събрание по отделните фази на процедурата не са конституционно определена форма по чл. 84, т. 8 от Конституцията за изразяване на волята на Народното събрание и невинаги подлежат на конституционен контрол. Те имат ограничено еднократно вътрешно действие, макар да са оформени от външна страна като решения. Те могат да бъдат преразглеждани и променяни“. Нередовността в процедурата и недостатъците в подготвителните актове сами по себе си са неотнормирани към конституционността на решаващия акт за избор. Същото разбиране се споделя от Конституционния съд и в Определение № 4 от 29 юли 2016 г. по к.д. № 10 от 2016 г., където съдът приема, че „В рамките на своята компетентност и съобразно конкретната фактическа и правна обстановка Народното събрание, с оглед постигането на бързина и ефективност, може да определи какви ще са елементите на процедурата, как те ще се разположат във времето, какво ще е тяхното съдържание и релевантност, включително и съобразяването с изискването за откритост и яснота. В Конституцията няма изискване процедурните правила за избор във всички случаи да бъдат еднакви и още по-малко може да се приеме, че нарушаването на установена практика за тези случаи е основание за неконституционност.“

Конституционният съд изхожда от разбирането, че избирането и освобождаването на ръководители на институции, определени със закон, са актове на дискреционна преценка на Народното събрание. Тя произтича от функцията на председателя на КЕВР на ръководител на регулаторния орган на Република България в областта на енергетиката с особено важни функции върху функционирането и развитието на енергийния сектор в страната. Тази функция предпоставя преценката за качествата на кандидата за председател на КЕВР и на доверието в него и е от изключителна компетентност на Народното събрание. В случая Конституционният съд не може да навлиза в контрол на тази преценка, защото подобен контрол би означавал намеса на съда в правомощията на Народното събрание. Подобни мотиви е изложил съдът и в Решение № 13 от 30 септември 1999 г. по конституционно дело № 9 от 1999 г., в което съдът приема, че „Конституционният съд може само да контролира дали назначаването или освобождаването от длъжност на посланик е извършено при спазване на конституционно установените изисквания за издаване на указа на президента – разпоредбите на чл. 98, т. 6 и чл. 102, ал. 2 от Конституцията“.

Процедурните правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика, както и процедурата за избор от Народното събрание, приети с Решение на Народното събрание на 21 януари 2022 г., съдържат процедурни и процесуални правила и норми за регулиране на процеса по номиниране и избор на председател и един член на КЕВР. Една от посочените процесуални норми е тази, предвиждаща изискванията, на които следва да отговорят кандидатите за посочените длъжности, в т.ч. тези по § 1, т. 59 или 59а от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката. Общоприето правило в българското законодателство е, че процесуалните норми се прилагат занапред и по отношение на тях обратно действие и прилагане към заварени правоотношения се допуска в изключителни и изрично предвидени случаи. Поради това приетите изменения със Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ДВ, бр. 9 от 2022 г.) на § 1, т. 59 или 59а от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката се прилагат занапред и тяхното действие не е ограничено и изключено по отношение на заварените случаи, какъвто е този с процедурата по номиниране и избор на председател и един член на КЕВР. Народното събрание, след изменението на Закона за

енергетиката (ДВ, бр. 9 от 2022 г.) е продължило процедурата по избор на председател и един член на КЕВР, като е направило преценка за това дали кандидатите отговорят на условията за заемане на тези длъжности, съобразено с изменените изисквания на § 1, т. 59 или 59а от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката. Номинираният кандидат за председател на КЕВР е отговарял на изискванията на Закона за енергетиката в момента, в който е избран.

В този случай дори и да се приеме, че обсъжданите процедурни правила са променени индиректно от Народното събрание, в съответствие с настъпилите промени в ЗЕ, то това преразглеждане и тази промяна са допустими, каквото е и становището на Конституционния съд в цитираното по-горе Определение № 4 от 29 юли 2016 г. по к.д. № 10 от 2016 г.

Относно твърденията за несъответствие на номинирания кандидат за председател на КЕВР с изискванията по § 1, т. 59, буква „в“ от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката и неспазване на принципа на правовата държава, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В искането си 59-те народни представители твърдят, че номинираният за кандидат за председател на КЕВР не отговарял и на изменените изисквания по § 1, т. 59, буква „в“ от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката. Посочват, че изложените в биографията му трудови функции не могат да бъдат отнесени и към изискването за стаж в областта на финансите, счетоводството, търговията с финансови инструменти или банковото дело, свързани с енергийния сектор. За да обосноват това си твърдение подателите на искането правят съпоставка на заеманите длъжности от номинирания кандидат за председател на КЕВР в три търговски дружества („ЕЙ И ЕС МАРИЦА ИЗТОК I“ ЕООД - гр. Гълъбово, „ЕЙ И ЕС МАРИЦА ИЗТОК I СЪРВИСИС“ ЕООД - гр. Гълъбово, и „ЕЙ И ЕС ЕМЕА Сървисис“ ЕООД - гр. София, със сегашно наименование „ЕЙ И ЕС Юрп Сървисис“ ЕООД - гр. София) с регистрираните в Търговския регистър предмети на дейност на посочените дружества. Народните представители посочват, че, макар че предметите на дейност на трите дружества да са свързани със стопанисване и поддръжка на електрически централи и предоставяне на счетоводни услуги, услуги в областта на набиране и управление на персонал и услуги в областта на информационните технологии, то изпълнението на подобни дейности не доказвало, че те са

свързани с енергийния сектор и че изпълняващият ги и номиниран за кандидат за председател на КЕВР отговаря на изискванията по § 1, т. 59, буква „в“ от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката.

Това твърдение е необосновано, защото, за да се приеме за установен отрицателният факт, че номинираният кандидат не отговаря на законовите изисквания, трябва да се изследва дейността на посочените дружества през целите периоди, през които номинираният кандидат е заемал мениджърски позиции в тях и да се установи, че в някои от тези периоди дейността на трите дружества не е била свързана с енергийния сектор. Такива доказателства не са представени нито при обсъждането на кандидатурата в Народното събрание, нито към искането за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за избор на председател на КЕВР. Правомощие на Народното събрание е да прави преценка дали номинираните кандидати отговарят на предвидените изисквания. Очевидно в случая Народното събрание е направило преценка дали номинираният кандидат отговаря на изискванията да бъде председател на КЕВР и е приело, че изискванията са удовлетворени. Правовата държава предполага управлението на Република България да се извършва според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1, изречение 2 от Конституцията). Правната природа на решенията на Народното събрание не допуска те да противоречат както на Конституцията, така и на закона. Обратното би означавало Народното събрание към момента на приемането на съответното решение да не е обвързано от действащ закон. Поради това, след като е приело със Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, че кандидатът за председател на КЕВР трябва да отговаря на променени условия, то изборът от Народното събрание може да стане единствено при спазване на посочените в закона изисквания, което е гаранция за запазване независимостта на органа (Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.). Конституцията не допуска правомощията на Конституционния съд да се разширяват или ограничават със закон. Това не може да прави и самият Конституционен съд със своите решения. Той има компетентност единствено да преценява конституционността на решенията на Народното събрание. Спорът по това дело е за обхвата и предмета на проверката на Конституционния съд при оспорване конституционността на решенията на Народното събрание. Безспорно, в подобни производства Конституционният съд не може да действа като съд по фактите. Преценката му не може да бъде само

формална и да се сведе единствено до установяване на противоречие на решение на Народното събрание с конкретна норма на Конституцията или до неспазване на процедурата по приемане на решението. Преценката трябва да бъде изцяло подчинена на разбирането, че решенията на Народното събрание не бива да противоречат и на принципи и ценности на Конституцията. В случая решението за избор на председател на КЕВР по чл. 84, т. 8 от Конституцията трябва да бъде съобразено и с основанията и изискванията, предвидени в закона. Изборът на председател на КЕВР се прави в публичен интерес и незаконосъобразността му не би била само формално нарушение на Конституцията и на закона, а съдържателно би накърнило този публичен интерес. Обратното разбиране за формален контрол може да насърчи Народното събрание да приема решения в нарушение на Конституцията, стига да посочи в тях някакво законово основание за избор на един ръководител на държавен орган. По такъв начин не само може да упражни политически мотивиран произвол, но и да се накърнят права на засегнатите лица без законно основание. Народното събрание е обвързано от законите точно толкова, колкото и всеки друг държавен орган (чл. 86, ал. 2 от Конституцията). Практиката на Конституционния съд по подобни въпроси досега е съдът да се ограничава единствено до външната преценка за конституционност на решенията на Народното събрание и да се подчертава, че „преценката за конституционност съгласно разпоредбата на чл. 149, т. 2 от Конституцията трябва да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури” (Решение № 3 от 1991 г. по к.д. № 17 от 1991 г.). Това разбиране изрично е потвърдено в Решение № 3 от 1995 г. по к.д. № 6 от 1995 г. и в Решение № 11 от 2000 г. по к.д. № 13 от 2000 г., където е подчертано, че „преценката за конституционност на атакуваното решение на парламента съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, който няма ранг на Основния закон“. Не е направено изключение от това разбиране и в Решение № 17 от 1997 г. по к.д. № 10 от 1997 г., в което съдът е приел, че „по смисъла на Конституцията решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издадените от него закони“. Тази практика е основана на разбирането, че конституционният контрол върху актовете на Народното

събрание изключва преценката за законосъобразност на решенията му поради нуждата да се осигури необходимата свобода за вземане на решения и по целесъобразност от един политически орган, какъвто е Народното събрание. Тази практика трябва да бъде преценявана с оглед на Решение № 13 на Конституционния съд по к.д. № 12 от 2010 г. Принципите, заложи в това решение, изискват при избор на орган по силата на чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание не само да посочи предвидената в съответния закон разпоредба за това, а да обсъди и обстоятелствата, включени във фактическия й състав. В противен случай Народното събрание ще се окаже безконтролно, когато формално посочи в решението си основания, предвидени в закон, но всъщност изборът реално е мотивиран със свършено други причини. Свободата на Народното събрание при приемане на решения по целесъобразност свършва там, където се засяга публичният интерес, в случая състоящ се в това избраното лице независимо, безпрепятствено и пълноценно да изпълнява правомощията си. Не може да се твърди, че всеки избор на ръководител на държавна институция непременно е израз на политически произвол. Това е конституционно установено правомощие на Народното събрание и е напълно нормално да бъде упражнявано в правовата държава, стига да се извършва при спазването на Конституцията и законите, а не само при формалното им съблюдаване. Проверката за конституционносъобразност на решенията на Народното събрание през призмата на принципа на правовата държава и в защита на конституционно установени ценности е и проверка за тяхната законосъобразност. Такава проверка осигурява и конституционно закрепеното в чл. 56 от Конституцията право на защита на лицата, чиито права се засягат, доколкото изборът на ръководител на държавна институция винаги има и персонална компонента. Изложеното изисква преценка и дали посочените в мотивите на оспореното решение на Народното събрание основания съответстват на основанията за избор на председател на КЕВР, очертани в чл. 12 от Закона за енергетиката. Тази преценка е ограничена в две посоки. Първото ограничение е свързано с възможността Конституционният съд да събира доказателства по силата на Закона за Конституционен съд. Преценката изисква съдът да провери дали в материалите по конституционното дело се съдържат доказателства, че в обсъжданията народните представители са преценили налице ли са посочените в закона основания за избор. Второто ограничение е, че преценката на съда не може да излезе извън обстоятелствата, мотивирали Народното

събрание да приеме оспореното решение. Тази преценка не бива и да подменя суверенната воля на Народното събрание да квалифицира по определен начин констатираните от него факти. В чл. 84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не се съдържа изискване решенията на Народното събрание да се мотивират, което само по себе си сочи докъде може да се простира проверката върху тези решения. В конкретния случай мотивите към оспореното решение се съдържат в стенографския протокол от заседанието на постоянната Комисия по енергетика, този от пленарното заседание на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. и в проекта на решение. Всички те са неразделна част от оспореното решение. Обсъдените в рамките на парламентарните процедури факти в тяхната съвкупност представляват мотивите, обусловили решението на Народното събрание за избор на председател на КЕВР. В този смисъл е и становището на група конституционни съдии, изложено в Решение № 15 от 19 декември 2013 г. по к. д. № 19/2013 г., по което съдът не постигнал изискуемото се от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от повече от половината от всички съдии от Конституционния съд, което становище споделяме. Според него „Право на Народното събрание е да прецени фактите и оттам да реши има ли извършени нарушения и какъв е техният характер. Преценката на Народното събрание не може да бъде подменяна от Конституционния съд“.

Относно твърдението за неспазване на принципа на участие на Република България в изграждането и развитието на Европейския съюз, въведен в чл. 4, ал. 3 от Конституцията.

Тези твърдения на 59-те народни представители са неправилни и необосновани.

Съгласно чл. 57, § 5, буква „д“ на Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му, като, за да защитят независимостта му по-специално, гарантират, че членовете на управителния съвет на регулаторния орган или, при липса на управителен съвет – висшите ръководни служители на регулаторния орган, се назначават въз основа на обективни, прозрачни и публично оповестени критерии в рамките на независима и безпристрастна процедура, с която се гарантира, че кандидатите имат

необходимите умения и опит за всички съответни позиции в регулаторния орган. Тава изискване за гарантиране на независимостта на българския регулаторен орган е спазено с оспореното решение на Народното събрание. Процедурата по номинация и избор е проведена при гарантиране на публичност и прозрачност на критериите за избор на председател на КЕВР, като избраният кандидат ги е удовлетворил напълно. Приетото изменение с новата буква „в“ на § 59 от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката отразява разбирането на законодателя, че за стаж в областта на енергетиката следва да се признава и заемането на мениджърски позиции в дружества с предмет на дейност в областта на финансите, счетоводството, търговията с финансови инструменти или банковото дело, свързани с енергийния сектор. По този начин придобиването на мениджърски умения, свързани с финансирането и финансовото обезпечаване на енергийните дейности, се признава за стаж в областта на енергетиката. Това разбиране е правилно, доколкото финансирането и финансовия мениджмънт на всеки един бизнес, в т.ч. на енергийния, са не по-маловажни от управлението на производствените и технологичните процеси.

Предвид изложените съображения смятаме, че искането на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)