

1. Със сезиращото искане (Искането) от групата народни представители по чл.150, ал.1 Конст и чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията (Конст). се оспорва конституционността на Решението на Народното събрание по чл. 84, т.8, чл. 86, ал.1 Конст, във връзка с чл.11, ал.2 и 3, чл.12, ал.2, т.1, б."д" от Закона за енергетиката от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) по к.д. № 4 от 2022 г

Основанията за оспорване са:

- а) противоречие с принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст;
- б) противоречие с изпълнението на задължението на държавата за участие в „изграждането на Европейския съюз“ по чл.4, ал.3 Конст.

2. С Определение на Конституционния съд (КС) от 22 март 2022 г. искането по к.д.№ 4 от 2022 г. е допуснато за разглеждане по същество.

3. Обособяването на двете отделни конституционни основания за противоконституционност (вж.по-горе № 1) обуславя тяхното разглеждане поотделно (вж.по-долу № 4- 14).

II. Противоречия с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 Конст)

4.Като оценява голямото, нарастващо и динамично развитие и икономическо и социално значение на енергетиката за държавата и обществото в днешното напрегнато време (р.№ 5 от 11 май 2017 г.по к.д. № 12/2016 г.), 47-то Народно събрание прие Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИД на ЗЕ, обн.ДВ, бр.9 от 1 февруари 2022 г.) с акцент върху независимостта и професионалния капацитет на регулаторния орган - Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР или Комисията) . В законовата уредба особено внимание се отделя на изискванията за професионален стаж на членовете на КЕВР и особено на председателя – чл.11, ал.2 и 3 и чл.12, ал.1, т.2, б."д", §1, т.59 и 59а ДР на ЗЕ . Според Искането

„сложността на процедурата“ и успоредното провеждане на избори „доведе до нарушаване на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст.”

5. Твърдението на Искането, че принципът на правовата държава е нарушен от „сложността на процедурата“ и „ успоредното провеждане на избори”, според мен, е необосновано. Вярно е, че сроковете за промени от последните месеци са сравнително кратки, но те са обусловени от множеството кризи, и резките поврати и объркване, които държавата и света преживяват и натрупаните през последните години неразрешени и необходимостта от възможно по-бързото им преодоляване. Тези срокове са еднакви и общи за всички парламентарни групи и народни представители в 47-то Народно събрание. Ако някои от парламентарните групи са се организирали и мобилизирали и успели да излъчат свой представител за изпълнение на длъжността „председател на КЕВР”, а други не са успели да го сторят, е въпрос на дисциплина, а не на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1, Конст и нейното неприсъщо натоварване (р.№ 1 от 27 септември 2009 г. по к.д. № 1 от 2008 г.; р.№ 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.; р.№ 10 от 3 декември 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г. и др.). Принципът на правовата държава не изключва правото на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определени длъжности. Тези изисквания важат за напред от влизане на закона в сила (р.№ 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.).

6. Релевантната конституционна разпоредба- чл.4, ал.1 Конст гласи: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите.” Ако се съди по обема на сезиращото искане, противоречието на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст е водещото конституционно основание в сезиращото искане за обявяване на процесното Решение за противоконституционно по чл.149, ал.1, т.2, предл.2 Конст. Това изложение се отнася за необходимостта от 5 - годишен стаж на кандидата за председател на КЕВР, и то стаж, избран от изпълнявана „ръководна или експертна длъжност в енергетиката”. Преценката на вносителите е, че кандидатът за председател на КЕВР не отговаря на установените законови изисквания както по неговата продължителност, така и на изискването

изискуемият стаж да бъде набран от „ръководна или експертна длъжност в енергетиката”

7. Внимателният прочит на данните по делото показва, че избраният кандидат за председател на КЕВР има трудов стаж от 5 години и 7 месеца в две от посочените търговски дружества като мениджър (т.е. на ръководна длъжност) в Марица - Изток 1 в предприятия за производство на електрическа енергия. Каква „по-подходяща дейност в енергетиката” от работа или служба в предприятия с производство на електрическа енергия – обичайно най – разпространената енергия за ползване в промишлеността и бита . А в третото търговско дружество кандидатът има 2 години е изпълнявал пак длъжността „мениджър”, сиреч ръководна длъжност, но с предмет на дейност- аутсорсинг, която по природата си е търговска дейност – на длъжност управление на персонала, без да е изрично отбелязана, че е свързана с енергийната дейност. Следователно и без тези 2 години, даже и да се приеме, че тази дейност в предприятието не е свързана с енергийни услуги, кандидатът безспорно има трудов стаж от 5 години и 7 месеца в енергийния сектор и удовлетворява изискванията на закона (чл.12, ал.1, т.2,б. ”д” ЗЕ).

8. Сезиращото искане, като навлиза в оценка на профила и степента на притежаваното от кандидата образование, обобщава: „Посочените в биографията трудови функции на номинирания кандидат не могат да бъдат отнесени и към изискванията за стаж в търговски дружества с предмет на дейност в областта на финансовите, счетоводството, финансовите в търговски дружества, търговията с финансови инструменти или банковото дело, свързани с енергийния сектор, че са предоставени трайно и постоянно . **Отделен е въпросът какво общо има мениджър, доставки на услуги, притежаващ юридическо образование със счетоводни услуги”**

Това твърдение, според мен, е несъстоятелно. Съчетанието на юридическо и икономическо образование в едно и също лице и особено с предоставянето на счетоводни услуги, е много рядко, но затова пък плодотворно за управленската дейност, в което и да е производствено предприятие, включително и в предприятия с електрически централи или в новата област на аутсорсинг. Предпоставям познаването и на двете професии

от кандидата на професионално равнище Твърдението, че това „няма нищо общо“ с управлението на дейности в областта на енергетиката изразява правен нихилизъм в управлението и следенето на финансовото състояние чрез владеенето на счетоводството във всеки сектор на икономиката и особено в енергийния сектор. То наподобява владеенето на два чужди езика, вместо един и не заслужава пренебрежителното отношение, което се изразява в сезиращото искане.

9. Предмет на оспорване по конституционното дело е Решението за избор на кандидата за председател на КЕВР по чл.86, ал.1 Конст. Тези решения са поначало ненормативни актове, т.е. те не съдържат правни норми.¹ Малко са решенията по чл.86, ал.1, които са нормативни. Ненормативните решения по чл.86, ал.1 Конст имат еднократно действие и се изразяват в избирането на председател на КЕВР. С това се изчерпва тяхното конституционно значение и предназначение. Тези решения се приемат на едно четене. Между ръководителите на институции, избирани и освобождавани от Народното събрание, определени със закон е и председателят и членовете на КЕВР съгласно чл.10, ал.1 и чл.11, ал.2 и 3 ЗЕ. Този акт с това свое съдържание е основният предмет на конституционен контрол от Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.2, предл.2 Конст. Към конституционния акт на избора на председател на КЕВР, като решение на Народното събрание, се прибавят и няколко други, изрично уредени в Конституцията въпроси в чл.86, ал.1 и 2 и чл.88, ал.2 и 3 Конст. Само върху акта на избора и на уредените в чл.86, ал.1 и 2 и чл.88, ал.2 и 3 Конст се разпростира конституционният контрол на Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.2, предл.2 Конст. Тези въпроси са: кворума и мнозинството с което е прието решението по чл.86, ал.1 от мнозинството на Народното събрание – неговото обсъждане и гласуване на едно четене; обнародването на решението в Държавен вестник по правилата на чл.5, ал.5 Конст, както и задължителността на това решение от всички държавни органи, включително и от самото Народно събрание, от Министерския съвет и другите държавни органи и гражданите (по чл.86, ал.2 Конст. Обстоятелството, че това решение се приема от единствения

¹ За решенията на Народното събрание вж. Спасов, Б., Парламентарно право, изд. Сиби, С., с.124-129; Друмева, Ем., Конституционно право, 4 изд., С., 2013, с.415

законодателен орган в държавата – Народното събрание (р.№ 15 от 10 декември 1992 г. по к.д. 23 от 1992 г.; р.№ 7 от 4 юни 1996 г. по к.д.№ 1 от 1996 г.; р.№ 211 от 14 декември 1996 г. по к.д. № 19 от 1996 г.; р.№ 19 от 13 септември 1997 г. по к.д. № 17 от 1995 г.; р.№ 10 от 21 ноември 1997 г. по к.д. № 13 от 1997 г.; р. № 20 от 4 юли 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г.; р.№ 14 от 23 ноември 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г. и др.), ни най-малко не му придава нормативната природа и сила на закон. Такава нормативна сила не му придава и задължителността (задължението за спазване) на решението.

„Задължителността” и „нормативността” на актовете на Народното събрание са две, съществено различни понятия и са разположени на различна плоскост. „Задължителността” (обвързващата сила) е белег на всички нормативни актове на Народното събрание – от Конституцията до инструкцията на министъра по чл. 7, ал.3 ЗНА. Тя се изразява в обвързаността на правните субекти да съобразяват правното си поведение с техните разпоредби. Те имат еднаква сила и нямат степени на задължителност- „повече” или „по-малко” задължителни нормативни актове. За разлика от задължителността, нормативността има степени (рангове), поначало според ранга на държавния орган, който ги издава и тяхното съдържание. А „ако правилник, наредба или инструкция противоречат на на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи, прилагат по-високия по степен нормативен акт” (чл. 15, ал.3 ЗНА).

Между ръководителите на институции, избирани и освобождавани от Народното събрание, определени със закон е и председателят и членовете на КЕВР съгласно чл. 10, ал. 1 и чл. 11, ал. 2 и 3 ЗЕ. За други длъжности, заемани по избор от Народното събрание (вж. р.№ 15 от 10 декември 1992 г. по к.д. 23 от 1992 г.; р. № 4 от 12 март 1995 г. по к.д. № 17 от 1995 г.; р.№ 5 от 12 май 1998 г. по к.д. № 2 от 1998 г.; р. № 25 от 29 септември 1998 г. по к.д. № 22 от 1998 г. и др.).

10. Решенията на Народното събрание трябва да съответстват на законите, във връзка с които и за прилагането на които са приети решения на Народното събрание по чл. 86, ал. 1 Конст. Това не е изрично предвидено в Конституцията, но има достатъчно конституционни основания. Това е въпрос на законодателна целесъобразност при осъществяване на законодателната власт

на държавата от Народното събрание съгласно чл.8, чл.62, ал.1, чл.84, т.1 Конст. (р. № 17 от 6 ноември 1997 г. по к.д. № 10 от 1997 г.; р.№ 14 от 14 ноември 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г. р.№ 4 от 24 септември 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.; р.№ 10 от 13 февруари 2011 г. по к.д. № 15 от 2011 г. и др.). Законови изисквания за приемане на решения от Народното събрание по чл.86, ал.1 Конст се съдържат и в отделни закони за и при тяхното прилагане: Между тези закони, е и Законът за енергетиката. Конституционният законодател вижда в решенията по чл.86, ал.1 Конст продължение на законите, подпомагане на и прилагане в духа на Конституцията.

11. Но утвърждаването на решенията на Народното събрание по чл.86, ал.1 Конст намира конституционна опора по „една друга конституционна писта”- в решенията на Конституционния съд (р.№ 5 от 11 май 2017 г. по к.д.№ 12 от 2016 г.; р.№ 3 от 28 април 2020 г. по к.д. №5 от 2019 г. и др.). А решенията на Конституционния съд, според неговата трайна практика е категорично и обобщено изразена в р.№ 14 от 21 декември 2010 г. по к.д. № 17 от 2010 г.: „ Всяко действие на законодателния орган, което не е съобразено с решението на Конституционния съд или не зачита неговите правни последици, е нарушение на самия Основен закон, защото засяга основните принципи, залегнали в чл.4, ал.1, за правовата държава, която се управлява според Конституцията и законите в страната.”

12. За оспорване на конституционността на решенията на Народното събрание Основният закон е предвидил и изрични разпоредби, от нарушаването на които може да се изведе конституционна защита и противоконституционността на решенията на Народното събрание по чл.86, ал.1 Конст (вж. по-горе № 9) Тези въпроси са: нарушение на кворума и мнозинството, с което е прието решението по чл.86, ал.1 от мнозинството на Народното събрание –неговото обсъждане и гласуване на едно четене; обнародването на решението в Държавен вестник по правилата на чл.5, ал.5 Конст, както и задължителността на това решение от всички държавни органи, включително и от самото Народно събрание, от Министерския съвет и другите държавни органи и гражданите (чл.86, ал.2 Конст.). Противоконституционността на оспорваното Решение може да се обосновава с

установени нарушения, които засягат пряко съдържанието на решението – неговата сърцевинна част, изразена в диспозитива му: изискванията за необходимия кворум или мнозинство при приемане на процесното решение (арг.чл.81 Конст); нарушаване на неговата установена в Конституцията задължителност за всички държавни органи-включително за самото Народно събрание, Министерския съвет и другите държавни органи, юридическите лица, другите организации и гражданите (арг. чл.86, ал.2 Конст); необнародване на решението в Държавен вестник по реда, предвиден в Конституцията (чл.88, ал.3 Конст), и т.н.

13. Заключение от предходното изложение (вж. по-горе № 9-12) е: Конституцията съдържа достатъчно основания за оспорване конституционността на решенията на Народното събрание по реда на чл.149, ал.1, т.2, предл.2 Конст, за да не се прибегва до неприсъщонатоварване на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст (р.№ 1 от 27 януари 2005 г. по к.д.№ 8 от 2004 г.; р.№ 7 от 16 юни 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.; р.№ 10 от 3 декември 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.; р. № 12 от 11 ноември 2010 г. по к.д. № 15 от 2020 г.; р.№ 8 от 4 юли 2012 г. по к.д. № 8 от 4 юли 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г. и др.). Правовата държава е „проявление на върховенството на правото, като един от основните конституционни принципи. Неговият смисъл се отразява в общото разбиране е, че всички- и управлявани и управляващи са еднакво подчинени на правото и равни пред закона” (р.№ 12 от 13 октомври 2006 г. по к.д. № 13 от 2015 г.)

Въз основа на изложеното (вж. по-горе № 4-13) смятам, че искането на групата народни представители по чл.150, ал.1 Конст е неоснователно.

II. Противоречие с участието на държавата в изграждането и развитието на Европейския съюз (чл.4, ал.3 Конст)

14. Съгласно чл.4, ал.3 Конст „Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.” Това е нова разпоредба, включена с измененията на Конституцията през 2005 г. в периода на асоцииране на България към Европейския съюз (1995-2006 г.) и на активната подготовка за приемането на България в Европейския съюз, по реда

на чл.153-157 Конст, т.е. от обикновено Народно събрание. Тя е обусловена от оригиналната и уникална природа на Европейския съюз ,като „наднационална международна организация” на държави,която изгражда и развива Европейския съюз чрез своите органи- Парламент, Комисия,Европейски съвет и др.под ,но и с активното участие и принос на всяка от 27-те нейни държави – членки. Най-общо тази „общоевропейска идея” е закрепена изрично в чл.4, ал.3 ДЕС. Член 4, ал.3 Конст е „българското участие” в изпълнението на тази общеевропейска идея. И е нейно продължение. Съпадението на номерацията в текстовете на чл.4, ал.3 ДЕС и чл.4, ал.3 Конст. е случайно.

15. Сезиращото искане преценява, че посочената конституционна идея по чл.4 ал.3 Конст не е осъществена в действащото българско законодателство и сочи за пример две директиви : Д. 2012/27/ЕС – относно енергийната ефективност и безпрецедентните доказателства в резултат на повишената си зависимост от внос на енергия и преодоляване на икономическата криза и Д.2019/ 944/ ЕС за вътрешния пазар на електроенергия и приема,че не може да се приеме,че държавата с приемането на Решението на Народното събрание (има се предвид,че Решението на Народното събрание-предмет на настоящето конституционно дело-б.м.В.М.) не е постигнало целеният резултат по смисъла на чл.чл.288, ал.3 ДФЕС, с който държавата е обвързана за гарантиране на независимостта на регулаторния орган при избирането му” (с.10).С това сезиращото искане за пореден път се отклонява от предмета на к.д. № 4 от 2022 г.Това е само твърдение,което е продиктувано от факта, че вносителите не приемат избрания кандидат за председател на КЕВР от Народното събрание,по съображения, различни от принципа на правовата държава.

16. Твърдението на сезиращото искане за противоречие на оспорваното решение за избор на председателя на КЕВР с чл.4, ал.3 ДЕС не съответства на преценката на Конституционния съд и на Съда на ЕС. В р.№ 5 от 10 май 2005 г. и на Съда на ЕС. В мотивите на това решение е предвидено: „Днес наднационалното,пряко и хоризонтално действие на практиката на ЕС на територията на страните членки е азбучен пример, установен в решенията на Европейския съд на общностите преди повече от четири десетилетия (Case,

36/62, N.V. Agemene Transporten Expedite Onderneming van Gend en Loosv. Nedelandse Administratie der Belstingen (1963). Имено тези характеристики на общностното право наложиха измененията на Конституцията на Република България през 2005 г., чрез които се прехвърлят правомощия на институциите на Европейския съюз, създава се така наречената „отворена“ държавност, като предпоставка за действието на правото на Европейския съюз на територията на страните членки и на Република България. Тези белези на правото на Европейския съюз бяха посочени в тълкувателното решение на Конституционния съд № 3 от 5 юли 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г. по тълкуването на чл. 153 и 158 Конст и р. № 5 от 10 май 2005 г. по к.д. № 10 от 2004 г.). Тук се налага уточнението, че наднационалното, прякото, незабавното и хоризонтално действие на правото на Европейския съюз се отнася до нормите на учредителните договори (ДЕС и ДФЕС-бел.м. В.М.). От актовете на вторичното (институционалното) право единствено регламентите, и по изключение от принципа на задължението за транспозиция част от директивите на Европейския съюз имат наднационално, пряко, незабавно и хоризонтално действие.”

Към това становище на българския Конституционен съд от 2004 г. от 2005 г. трябва да се прибавят само два момента, настъпили след постановяване на цит. решения на КС, настъпили след това и на Решението на СЕС от 1963 г.: 1. Към учредителните договори на ЕС трябва да се прибави и Хартата на основните права на Европейския съюз, на която с чл. 6, § 1 ДЕС „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на европейския съюз от 7 декември 2000 т., адаптирана на 12 декември 2007г. в Страсбург, която има същата юридическа сила като Договорите”; 2. Посочените в сезиращото искане две директиви на ЕС по въпросите на енергетиката- Д. 2012//27/ЕС и Д. ?019/244; ЕС не са от категорията директиви, които имат наднационално, пряко, незабавно и хоризонтално действие по чл. 288, § 3 ДФЕС, които обвързват по отношение на постигането на даден резултат от държавите- членки, до които е адресирана, като оставят на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Ако вносителите на Искането се бяха запознали с практиката на Конституционния съд и на Съда на Европейския съюз може би не биха се ангажирали със сезиращото искане.

17. Въз основа на изложеното в предходното изложение (вж. по-горе № 1-13) смятам, че искането на групата народни представители по чл. 150, ал. 1 Конст. по к.д. № 4 от 2022 г. би следвало да бъде отхвърлено

21 април 2022 г.

проф. Васил Мръчков