

## СТАНОВИЩЕ

ОТ СТАНИСЛАВ БОЯНОВ ТОДОРОВ

по конституционно дело № 4/2022 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 20.04.2022 г. по к.д. № 4/2022 г. съм конституиран като заинтересована страна по делото на основание чл. 22, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, като ви благодаря за предоставената възможност да упражня правото си на защита по чл. 56 от Конституцията.

Конституционният съд е сезиран с искане от група народни представители на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България за установяване на противоконституционност на Решението на 47-ото Народното събрание от 09.02.2022 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 15.02.2022 г.), с което на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86 от Конституцията и чл. 11, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 2, буква „д“ от Закона за енергетиката (ЗЕ) (обн., ДВ, бр. 107 от 09.12.2003 г., посл. изм. и доп. бр. 9 от 01.02.2022 г.) съм избран за председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР).

В изпълнение на вашето определение в указания тридесетдневен срок изразявам становище, че искането е изцяло неоснователно.

По силата на чл. 86, ал.1 от Конституцията Народното събрание приема освен закони, така също и решения, които са правни актове (Решение № 2 от 1993 г. по к.д. № 36/1992 г.) и в голямата си част имат ненормативен характер, каквото е и оспореното решение.

В практиката си, при оспорване на ненормативни актове на Народното събрание, Конституционният съд неотклонно приема, че упражняваният от него контрол е само за конституционност. Контролът на Съда се свежда не само до преценка за съответствие на ненормативните решения на народното представителство с конкретни разпоредби на Конституцията, но и за противоречие на залегналите в нея основни начала, принципи и ценности. В изолирани решения основанията за конституционен контрол са

преценявани стеснително, но в голямата част от решенията Конституционният съд застъпва становището, че ненормативните актове, издадени от Народното събрание не трябва да се преценяват само за противоречие на Конституцията, а подлежат и на цялостен контрол за законност.

По своята правна природа тези решения не могат да противоречат на законите, тъй като съгласно чл. 86, ал. 2 от Конституцията законите важат за всички държавни органи, сред които е и Народното събрание. В правовата държава е установено правилото, че законността като принцип не може да бъде изключена по отношение актовете на парламента. Противоречието с разпоредби на закона нарушава принципа на правовата държава и по-конкретно на законността. Контролът на Съда следва да е ефективен, защото формалният контрол може да насърчи Народното събрание да приема решения в нарушение на Конституцията, стига да посочи в тях някакво законно основание (в този смисъл Решение № 15 от 19.12.2013 г. по к.д. № 19/2013 г.). Конституционният съд е имал възможност изрично да подчертае, че нарушаването на закона, наред с нарушаването на Конституцията също така може да бъде основание за противоконституционност на оспорения пред него акт на Народното събрание (Решение № 16 от 06.11.2018 г. по к.д. № 4/2018 г.). Ако решението на Народното събрание нарушава закона, то нарушава и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който изисква държавата да се управлява освен от Конституцията и от законите на страната.

Друг акт, с който трябва да бъдат съобразени решенията на Народното събрание, е Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, приет на 17.12.2021 г. (ПОДНС) (обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.). Макар да не е закон, той е особен вид нормативен акт от висок ранг, който се приема въз основа на Конституцията (чл. 73) и по същността си е един кодифициращ акт, който включва устройствени, организационни и процедурни правила, както вече се е произнесъл Конституционният съд (вж. Решение № 11 от 03.12.2009 г. по к.д. № 13/2009 г.; Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к.д. № 5/2010 г.).

Доводите на вносителите на искането за противоконституционност на оспореното решение не са свързани с конкретни конституционни разпоредби, а са за нарушаване на конституционни принципи – принципа на правовата държава; принципа на участие на Република България в изграждането и развитието на Европейския съюз; принципа на политическия плурализъм; принципа за равенство на гражданите; принципа на правна сигурност и забрана за обратно действие на законите, както и с нарушаване на разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и Закона за енергетиката

Считам решението за избор на председател на КЕВР за изцяло съобразено с Конституцията, с духа и принципите, залегнали в нея, с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и със Закона за енергетиката.

### **I. Съответствие на оспореното решение с принципа на правовата държава**

Принципът на правовата държава, закрепен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 2 от Конституцията е основополагащ принцип на демократичната държава. Правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите.

Конституционният съд в свои решения е очертал същността на този универсален базисен принцип, като в Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г. е определил понятието „правова държава“ като упражняване на държавната власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. И в най-новата си практика Конституционният съд споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа на материалната справедливост (материалния елемент) (вж. Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5/2019 г.).

Същевременно Конституционният съд многократно е изразявал основателно мнението, че принципът на правовата държава не следва да бъде излишно и неприсъщо натоварван, при което всяко правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава (в този смисъл Решение 14 от 1992 г. по к.д. № 14/1992 г.; Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к.д. № 3/2016 г.).

Един от основните доводи на вносителите на искането е, че според тях, процедурата за избиране на председател на КЕВР от самото начало с приемането на процедурни правила до приемане на крайния акт, успоредно е съпътствана от обуславяща я законодателна процедура за изменение и допълнение на Закона за енергетиката.

По делото няма съмнение по отношение провеждането на двете парламентарни процедури – законодателната и процедурата по приемане на оспореното решение.

Началото на законодателната процедура е поставено на 18.01.2022 г., когато под № 47-254-01-3/18.02.2022 г. в Народното събрание е заведен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИД ЗЕ), внесен от четирима народни представители. Законопроектът предвижда извършване на структурни промени в състава на КЕВР, изразяващи се в намаляване на броя на членовете от девет на пет; прекратяване на мандатите на членовете с юридически стаж и стаж в областта на икономиката; прекратяване чрез

жребий мандата на двама от членовете със стаж в областта на енергетиката, чийто мандат не е изтекъл, както и промяна на изискванията относно трудовия и служебен стаж по смисъла на легалното определение, дадено в § 1, т. 59 и 59а от допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката.

Законопроектът е гласуван на първо четене в пленарно заседание на 21.01.2022 г. и е приет на второ четене в заседанието на 27.01.2022 г. Законът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката е обнародван в ДВ, бр. 9 от 01.02.2022 г., на която дата е влязъл в сила съгласно § 8 от същия.

Процедурата за избор на председател на КЕВР е открита на 21.01.2022 г. с постановеното от Народното събрание Решение за приемане на основание чл. 11, ал. 2 и ал. 5 ЗЕ и чл. 89, ал. 8 ПОДНС на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на КЕВР, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисия по енергетика, както и процедурата за избор от Народното събрание, наричани по-долу за краткост Правилата.

Съгласно чл. 89, ал. 3 ПОДНС и крайния срок, предвиден в Раздел I, т. 1 от Правилата, до 26.01.2022 г. народните представители и парламентарните групи са могли да правят предложения за председател и член на КЕВР. На 26.01.2022 г. народният представител Калоян Икономов е внесъл предложение за мен за длъжността председател на КЕВР. Предложението съдържа писмени мотиви и към него са приложени изискуемите документи, визирани в чл. 89, ал. 3 ПОДНС и Раздел I, т. 2 от Правилата. На 28.01.2022 г. документите са публикувани в предвидения двудневен срок на специализирания тематичен сайт на интернет страницата на Народното събрание в изпълнение на изискванията на чл. 89, ал. 3 ПОДНС и Раздел II, т. 1 от Правилата.

След влизане в сила на ЗИД ЗЕ, на 02.02.2022 г. е проведено заседание на постоянната парламентарна Комисия по енергетика. В изпълнение на разпоредбите на чл. 89, ал. 5 ПОДНС и Раздел IV, т. 1 от Правилата, Комисията по енергетика е разгледала предложението и приложените към него документи, след което в проведеното след влизане в сила ЗИД ЗЕ заседание на 02.02.2022 г. единодушно с гласовете „за” на всички присъстващи 14 членове е приела решение, че кандидатурата ми е допустима и мога да бъда изслушам като представя концепцията си. По време на заседанието бяха проведени разисквания и ми бяха поставени въпроси от осем членове на комисията от различни парламентарни групи, които обаче не бяха свързани с трудовия ми стаж.

На 03.02.2022 г. Комисията по енергетика на основание чл. 89, ал. 5 и 6 ПОДНС и Раздел IV, т. 10 от Правилата е внесла доклад, в който са обобщени резултатите от

изслушването, като заключението на комисията е, че са изпълнени законовите изисквания за заемане на длъжността.

В пленарно заседание на 09.02.2022 г. след проведени разисквания относно кандидатурата ми, на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86 от Конституцията, чл. 11, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 2, буква „д“ ЗЕ, чл. 89, ал. 1 ПОДНС и Раздел V, т. 4 от Правилата Народното събрание приема Решение за избор на председател на КЕВР. Решението е прието с явно гласуване с повече от половината от гласовете на присъстващите народни представители – от общо 141 народни представители „за“ приемане на решението са гласували 128 народни представители и „против“ – 13.

Оспореното решение е обнародвано в ДВ бр. 13 от 15.02.2022 г.

При тези установени данни, твърдението в искането за темпорално съвпадение на законодателната процедура по приемане на ЗИД ЗЕ и оспореното решение за избор по никакъв начин не засяга конституционността на решението. Това е така, защото макар и близки по време, и двете процедури са изцяло съобразени с нормите на Конституцията, с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и със Закона за енергетиката, както и е спазена необходимата последователност. Само близостта по време на провеждане на двете процедури не се отразява на законността на едната от тях или и на двете, тъй като това зависи от съобразяването им с Конституцията.

Вносителите на искането и не твърдят да има допуснати нарушения при приемането на ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9/01.02.2022 г.) и не са сезирали Съда. Законодателната процедура е проведена изцяло при спазване на разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 86, ал. 1, чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 и 3 от Конституцията. Законопроектът е изминал необходимите конституционни стадии и е приет на първо и второ четене с необходимото мнозинство. Право на законодателя е по целесъобразност да изменя правната рамка с оглед настъпили съществени изменения в обществените отношения.

Конституцията не съдържа и изисквания кога народното представителство може да упражни правомощието си по чл. 84, т. 8 да избира и освобождава ръководителите на институциите, определени със закон. За да започне процедура по избор, необходимо условие е длъжността да е свободна поради изтичане на мандата или поради предсрочното му прекратяване.

Процедурата по избора на председател на КЕВР изцяло е съобразена със Закона за енергетиката, ПОДНС и приетите въз основа на него нарочни Правила. Ръководителят на КЕВР е сред определените длъжности със закон (чл. 11, ал. 2 ЗЕ), които по силата на чл. 84, т. 8 от Конституцията се избират от Народното събрание. При приемане на оспореното решение са спазени разпоредбите на чл. 86, ал. 1 и чл. 88, ал. 2 и 3 от Конституцията; на чл.

26, ал. 1, чл. 30, ал. 1, чл. 32, ал. 4, чл. 34, ал. 1 и 3; чл. 84, ал. 1, 3 и 4 и чл. 89 ПОДНС и на Правилата за провеждане на процедурата. Спазени са материалноправните и процедурни правила при приемане на оспореното решение, в т.ч. изискванията за мнозинство, кворум и обнародване.

Комисията по енергетика, в качеството ѝ на помощен орган на парламента, въз основа на представените с предложението документи, счетени от нея за достатъчни, единодушно е приела за допустима кандидатурата ми, което позволи изслушването ми в заседание. Постоянната комисия, на която е разпределен проектът за решение, за да го обсъди и да представи становище по него, е могла на основание разпоредбата на чл. 89, ал. 1 ПОДНС да изисква допълнителна информация както от мен, така и от съответния компетентен орган. В случая очевидно подобна необходимост не е имало. Няма спор, че постоянната парламентарна комисия като помощен орган има за цел съгласно чл. 79, ал. 2 от Конституцията да подпомага Народното събрание в разнообразната му дейност, но компетентният орган да приеме решението за избор е Народното събрание. Подобна ситуация обаче, при която членове на парламентарна комисия застъпват едно становище и гласуват съобразно него, а впоследствие в пленарно заседание при абсолютно същите данни именно те отстояват противоположно становище, противоречи на същността на комисииите като помощен орган по събиране и преценяване на информация, внася недоверие в работата им и обезсмисля съществуването им.

ПОДНС, за разлика от законопроектите, не съдържа изискване Народното събрание да мотивира приетите решения. Такова изискване не е предвидено и за решенията на постоянните парламентарни комисии, които обосновават становището си по проекта за решение в отделен доклад. Оспореното решение не съдържа мотиви извън правното основание за издаването му, тъй като решенията на Народното събрание за избор и освобождаване на ръководителите на институциите, определени със закон, не трябва да съдържат фактическите основания за приемането им, както Конституционният съд вече се е произнесъл (в този смисъл Решение № 15 от 19.12.2013 г. по к.д. № 19/2013 г.) Фактическите основания за издаване на решението се съдържат в доклада на Комисията по енергетика, в мотивите към проекта за решение и в изказванията на народните представители в парламентарното заседание при приемането му.

В подкрепа на законността на проведена процедура за избор на председател на КЕВР ще посоча един косвен факт – по същото време и при спазване на условията и реда, предвидени в Правилата от 21.01.2022 г., е проведен и изборът на член на КЕВР, завършил с решение от 09.02.2022 г., което не е оспорено пред Конституционния съд. Очевидно

мотивите на вносителите да оспорят решението за избора ми в действителност не почиват на нарушаване на принципите на Конституцията, а на основания извън нея.

Неправилно е двете процедури да се обвързват по начин, че да им бъде придадена необикновена и непозната досега взаимна обусловеност и зависимост. В парламентарната практика има и други случаи, в които законодателните промени и изборът на ръководители на определени със закон институции, са близки по време. В противовес на изразеното становище в искането за „новост“ и „иновативност“ в парламентарната практика ще посоча само един пример – през 2020 г. е приет ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр. 57 от 26.06.2020 г.), с който е изменен чл. 12, ал. 1, т. 2 ЗЕ и продължителността на необходимия стаж за председател на КЕВР е намалена от 10 на 5 години, като много скоро след това с Решение от 10.07.2020 г. на 44-ото Народно събрание са приети Правила за провеждане на процедура за избор на председател, която обаче не приключва с приемане на решение за избор поради отказ от участие на единствения предложен кандидат.

## **II. Съответствие на оспореното решение с принципа на политическия плурализъм**

В искането се поддържа, че е нарушен принципа на плурализма, тъй като народните представители са били лишени от възможността да номинират кандидат при условията на новоприетия закон.

Политическият плурализъм, залегнал в чл. 11, ал.1 от Конституцията изисква да има много участници във формирането и изразяването на политическата воля.

Неупражняването от страна на народните представители на правомощието да направят предложение за длъжността председател на КЕВР, трудно може да се свърже с принципа на политическия плурализъм. Последният е намерил своето проявление в дебатите и разискванията в заседанието на Комисията по енергетика и в пленарните заседания на Народното събрание при приемане на ЗИД ЗЕ и на оспореното решение, в което заседание представителите на опозицията са взели активно участие. Когато народен представител или парламентарна група не издигат по различни политически съображения кандидат за определена със закон длъжност, то това по никакъв начин не означава, че те са лишени от това право от закона, а още по-малко, че са лишени от възможността да участват в осъществяването на държавната политика. Неупражняването на правомощия, тоест бездействието, не е основание да се твърди, че е нарушен принципа на плурализма, тъй като в случая той е силно изразен в изложените мнения и становища относно предложения кандидат в парламентарното заседание на 09.02.2022 г.

При приемане на оспореното решение и през цялата предхождаща го публична процедура, народните представители не са били лишени от правото и от фактическата възможност да упражнят в пълен обем своите депутатски правомощия. Свободата на действие на народните представители е ограничена в рамките на Конституцията, ПОДНС и законите в страната (в този смисъл Решение № 12 от 21.11.2002 г. по к.д. №17/2002 г.).

Оспореното решение не е противоконституционно поради издигане и участие в процедурата по избор на една кандидатура. Поначало не съществува изискване за редовност на процедурата на всеки избор, в нея да участва повече от един кандидат, независимо че в правовата държава това е в унисон с принципа на политическия плюрализъм. А и парламентарната практика показва, че обичайно в процедурите по избор на ръководителите на държавни органи, се предлага един кандидат. Така например в процедурата по избор на предходния председател на КЕВР, завършила с Решение на 43-ото Народното събрание от 02.04.2015 г., също е участвал само един кандидат.

Не може да бъде споделено разбирането, че ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 01.02.2022 г.) е влязъл в сила в деня на обнародването му, когато вече срокът за номинациите е изтекъл и с това възможността за предлагане на кандидати е преклудирана. Съобразно приетите Правила, крайният срок за предлагане на председател на КЕВР е изтекъл на 26.01.2022 г. и именно срокът е преклудирал възможността за издигане на кандидати. Поради това и всякакви други обстоятелства и законодателни промени, настъпили след изтичане на крайния срок за предложения, нямат преклудиращ ефект.

Промяната в законодателната рамка относно материалноправните изисквания за заемане на длъжността председател на КЕВР, няма отношение към възможността за предлагане на повече кандидатури, тъй като Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката е внесен в Народното събрание преди откриване на процедурата за избор и преди изтичане на крайния срок за предложения. Особено следва да се акцентира върху факта, че промяната само на част от материалноправните изисквания за заемане на длъжността председател на КЕВР; извършени с измененията в чл. 12 ЗЕ и § 1, т. 59 ДР ЗЕ, не ограничават, а разширяват областите в енергетиката, в които кандидатите трябва да имат трудов и/или служебен стаж, поради което не би могло да доведе до затрудняване на народните представители при упражняване на правомощията им. Обратно – новият закон ги улеснява да правят предложения за председател на КЕВР, тъй като разширява кръгът от специалисти, които отговарят на законовите изисквания.

Измененията в Закона за енергетиката не са замислени и приети ad hoc с цел да се удовлетвори изборът ми като единствен кандидат, както се твърди в искането, тъй като законопроектът е внесен на 18.01.2022 г., а кандидатурата ми е предложена в последния ден



от предвидения в Правилата срок – на 26.01.2022 г. Подобно съмнение теоретично може да се изрази по отношение на абсолютно всяка издигната кандидатура в процедурата за избор. Същевременно фактът, че вносителите на искането оспорват и притежаването на необходимия трудов стаж на ръководна длъжност в областта на енергетиката, недвусмислено сочи на липсата на предварително адаптиран точно към моя професионален стаж законопроект.

### **III. Съответствие на оспореното решение с принципа на равнопоставеност на гражданите**

Конституционно закрепеният принцип на правовата държава има развитие в прокламираното в чл. 6, ал. 1 равенство на правата. Като конституционен принцип, присъщ на всяко демократично общество е формулирано и равенството на всички граждани пред закона (Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14/1992 г.) и този принцип с пълна сила важи и за народните представители.

В конкретния случай не са налице дискриминационни мерки, които са ограничили правата на народните представители и не са им позволили да изпълнят конституционните си функции; както и не са налице привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Поначало всички народни представители имат равни права и задължения, поради което са равнопоставени. Те имат право и задължение да участват в дейността на Народното събрание, като присъстват в пленарните заседания и в заседанията на комисиите. Обстоятелството, че само един народен представител е направил предложение за длъжността председател на КЕВР, а всички останали народни представители и парламентарни групи по собствени съображения не са направили, не означава, че те са лишени от това правомощие, а още по-малко, че това се дължи на ограничения с дискриминационен характер. Обратно, в резултат на публичността на цялата процедура по избор, народните представители са имали равен достъп до внесения законопроект, до Правилата за провеждането ѝ, до работата на Комисията по енергетика и до представените с предложението документи, с които са могли да се запознаят своевременно и в пълнота. Наред с това Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, съдържащ няколко разпоредби, е сериозно обсъждан в цялост в пленарното заседание на 21.01.2022 г., когато е приет на първо четене непосредствено преди приемане на процедурните Правила. Твърдението в искането, че част от народните представители не са могли да знаят за промяната на условията, на които трябва да отговаря председателят на КЕВР след изтичане на срока за номинации и да предложат кандидати, отговарящи на новите

условия, не може да бъде отнесено към нарушаване на принципа за равенство пред закона и ако въобще съществува незнание, то не може да бъде приравнено на ограничаване на права.

#### **IV. Съответствие на оспореното решение с принципите на правна сигурност и забрана за обратно действие на законите**

Съображенията на вносителите на искането за нарушаване на посочените два конституционни принципа се изразяват в несъответствие на трудовия ми стаж с изискванията на Закона за енергетиката в редакцията към момента на внасяне на предложението, който според тях е приложимият закон, както и в придаване на обратна сила на ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 01.02.2022 г.).

Принципът е, че законът действа занапред, а не с обратна сила и това е обусловено от необходимостта за правна сигурност. Конституцията не съдържа подобна забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, но тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип. Изрична забрана за обратно действие на закона се съдържа само в конституционната разпоредбата на чл. 5, ал. 3 и то по отношение наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции. В останалите случаи ретроактивният ефект на закона не е изключен и може да бъде обоснован с публичен интерес.

Изводът е, че дори да беше придадено обратно действие на ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 01.02.2022 г.), това не е противоконституционно. В случая няма както същинско обратно действие с преуреждане на юридическите факти от момента на проявлението им, така и преуреждане за в бъдеще на заварени неприключили правоотношения (несъщинска ретроактивност). ЗИД ЗЕ е обнародван на 01.02.2022 г. и е влязъл в сила на същата дата, тоест спазен е принципът за действие на закона занапред. С влизането в сила на новия изменителен закон разпоредбите му са имплантирани в корпуса на Закона за енергетиката и са станали действащо право. Поради това напълно законно Комисия по енергетиката е приела за допустима кандидатурата ми, защото тя отговаря на изискванията на Закона за енергетиката. Народното събрание също е преценило съответствието на притежавания от мен трудов стаж с изискванията на Закона за енергетиката към момента на приемане на решението за избор, защото правните последици за юридическите факти се определят от закона, който е в сила към момента на настъпването им, а в случая именно оспореното решение е правопораждащият факт за придобиване качеството ми на председател на КЕВР.

Безспорно към момента на избора се прилага Законът за енергетиката в действащата към този момент редакция, а не се прилагат отменените и изменени вече правни норми от същия закон. Действията в публичната процедура по избор имат характера на подготвителни,

а приетите Правила уреждат само условията и реда за провеждане на избора, което означава, че не са материалноправни, а са процедурни правила. Материалноправните изисквания за заемане на длъжността са регламентирани в Закона за енергетиката, поради което Народното събрание следва да ги съобрази към момента на приемане на решението за избор. За да се придаде обратна сила на закон, е необходима изрична разпоредба. След като в ЗИД ЗЕ (обн. ДВ, бр. 9 от 01.02.2022 г.) липсва разпоредба за довършване на започнали процедури по досегашния ред, се подразбира, че те се довършват при съобразяване с новите законови изисквания. Решението за избор ще е противоконституционно в обратната хипотеза – ако към момента на приемането му кандидатът не отговаря на изискванията на действащия нов закон, но независимо от това бъде избран, защото към момента на предложението е отговарял на изискванията на отменения закон, който е изгубил правната си сила.

#### **V. Съответствие на оспореното решение с принципа, залегнал в чл. 4, ал. 3 от Конституцията**

Новият конституционен принцип изисква Република България да участва в изграждането и развитието на Европейския съюз и както вече Съдът се е произнесъл с Решение № 7 от 17.04.2018 г. по к.д. № 7/2017 г. означава, че публичната власт едновременно участва в създаването на съюзното право и развива националния правов ред със зачитането на ценностите и принципите на Европейския съюз и националните интереси.

Народното събрание изпълнява задълженията си, произтичащи от чл. 4, ал. 3 от Основния закон, като в приетия през 2003 г. Закон за енергетиката са съобразени редица регламенти на Европейския парламент и Съвета и са въведени в националното право няколко директиви в сектора (вж. Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г.).

Оспореното решение за избор на ръководител на национален държавен орган няма отношение към принципа, изискващ участие на България като държава-членка в изграждането и развитието на Европейския съюз. Неслучайно и разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията предоставя на Конституционния съд правомощието да се произнеса за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, докато по отношение другите актове на Народното събрание извън законите, той не може да упражни това правомощие, а контролира само тяхната конституционносъобразност.

Нарушаването на принципа, залегнал в чл. 4, ал. 3 от Конституцията, вносителите на искането обвързват с разпоредбата на чл. 57, Определяне и независимост на регулаторните органи, § 5 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на

Директива 2012/27/ЕС. Действително в посочената разпоредба е прието, че за да се гарантира независимостта на регулаторния орган държавите-членки по-специално гарантират, че висшите ръководни служители в тях 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, като е предвидено също те да се назначават за определен мандат и да се освобождават от длъжност само въз основа на установени прозрачни критерии.

Директива (ЕС) 2019/944 е въведена от Република България със Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 57 от 26.06.2020 г.), с който са направени законодателни промени в изпълнение на ангажиментите ни като държава-членка за либерализиране напълно пазара на електроенергия. Така директивата е станала част от националното законодателство, поради което оспореното решение е прието изцяло при спазване на изискванията й за публичност и прозрачност на процедурата, залегнали в Закона за енергетиката.

#### **VI. Съответствие на оспореното решение с разпоредби на Закона за енергетиката**

Значително място в искането е отделено на твърдения в посока, че не отговарям на изискванията на Закона за енергетиката за заемане на длъжността председател на КЕВР.

Видно от стенографските протоколи от пленарното заседание на Народното събрание от 09.02.2022 г., народни представители (част от тях членове на Комисията по енергетика, изразили там обратното становище) са изказали съмнения и предположения за липсата на законово установен стаж в областта на енергетиката и на добра професионална репутация, без обаче те да са конкретизирани или подкрепени с доказателства.

От представените към предложението документи е установено по несъмнен начин, че отговарям на всички изисквания на чл. 12, ал. 1, т. 1, 2 и 3 и ал. 2 ЗЕ за заемане на длъжността председател на КЕВР, а именно: аз съм дееспособен български гражданин, роден през 1973 г. в гр. София; притежавам висше юридическо образование с образователно-квалификационна степен „магистър“, придобито в СУ „Климент Охридски“, както и образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалността „международно бизнес право“ от CEU в гр. Будапеща; притежавам добра професионална репутация и от общия трудов стаж повече от 21 години, почти 8 години съм заемал ръководни длъжности в търговски дружества в областта на енергетиката; не съм осъждан; не съм свързано лице по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; нямам принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.

Легалната дефиниция на понятието „стаж в областта на енергетиката” се съдържа в § 1, т. 59 ДР ЗЕ в редакцията към момента на избора ми, и това е служебен и/или трудов стаж, придобит на ръководна или експертна длъжност: а) в държавни или общински органи, или органи на Европейския съюз за управление в областта на енергетиката; б) в търговски дружества с предмет на дейност, подлежащ на лицензиране по този закон или съответното законодателство на държава-членка на Европейския съюз; в) в търговски дружества с предмет на дейност в областта на финансите, счетоводството, търговията с финансови инструменти или банковото дело, свързани с енергийния сектор; г) в търговски дружества с предмет на дейност, подлежаща на концесиониране по Закона за подземните богатства или съответното законодателство на държава-членка на Европейския съюз, свързани с енергийния сектор; д) при осъществяване на научна или преподавателска дейност, свързана с управлението на дейностите в енергетиката.

Данните от представената в парламента трудова книжка сочат, че стажът ми в областта на енергетиката е 7 години 8 месеца и 15 дни, както следва: от 15.10.2007 г. до 01.09.2010 г. – 2 години, 10 месеца и 16 дни в „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД; от 01.09.2010 г. до 01.09.2013 г. – 3 години в „ЕЙ И ЕС Марица Изток Сървисиз” ЕООД, гр. Гълъбово и от 01.09.2013 г. до 30.06.2015 г. – 1 година 9 месеца и 29 дни в „ЕЙ И ЕС ЕМЕА Сървисиз ЕООД (понастоящем „ЕЙ И ЕС Юръп Сървисиз ЕООД).

Този трудов стаж се съдържа и в искането на вносителите, но от него е направено заключението, че никое от посочените три дружества няма предмет на дейност, попадащ в обхвата на чл. 39 ЗЕ, изискващ лицензиране, както и не притежават лицензия. Заключението на вносителите обаче не съответства на действащия закон, защото съгласно легалното определение, дадено в § 1, т. 59, б. „б” ДР ЗЕ трудовият и/или служебният стаж може да не е само в търговски дружества, които притежават лицензия, но и в такива с подлежащ на лицензиране предмет на дейност. В резултат на по-широката законова формулировка към момента на приемане на оспореното решение, понятието „стаж в енергетиката” включва и стажът в свързани лица, на които лицензираните дружества са възложили част от лицензираните дейности.

Първите две от посочените по-горе дружества – „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД и „ЕЙ И ЕС Марица Изток I Сървисиз” ЕООД имат един и същ едноличен собственик на капитала – „ЕЙ И ЕС България БВ”, Нидерландия, докато на третото дружество – „ЕЙ И ЕС Юръп Сървисиз” ЕООД едноличен собственик на капитала е дружеството от същата холдингова група „ЕЙ И ЕС Глобъл Пауър Холдингс Б.В.”, Нидерландия. Трите български дружества, в които съм работил, са част от холдинговата структура на „ЕЙ И ЕС Корпорейшън (The AES Corporation), САЩ, което е сред най-големите глобални енергийни

компании в света. Публичните данни по партидите в Търговския регистър относно предмета на дейност на горните дружества сочат, че те са свързани лица като част от общата корпоративна група под контрола на дружеството в САЩ и осъществяват дейността си в енергетиката.

Дружеството „ЕЙ И ЕС – ЗС Марица Изток I” ЕООД също е част от посочената погоре холдингова структура и съгласно данните в Търговския регистър е с предмет на дейност производство на електроенергия, трансформиране и продажбата ѝ. На това дружество КЕВР е издала лицензия № Л-190-01 от 04.07.2005 г. за срок от 35 години за дейността „производство на електрическа енергия” от енергиен обект ТЕЦ „ЕЙ И ЕС – ЗС Марица Изток I”. По силата на т. 4.2. от същата лицензианта може да възлага с договор изпълнението на отделни части от лицензионната дейност или на други, свързани с нея дейности, на трети лица.

Такива трети лица със сключени договори се явяват първите две дружества, в които съм работил – „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД и „ЕЙ И ЕС Марица Изток I Сървисиз” ЕООД.

Основната дейност на първото дружество „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД е изграждане и експлоатация на депо за съхранение на отпадъчни продукти и се използва от електроцентрала ТЕЦ „ЕЙ И ЕС Гълъбово”. В съответствие с приложение № 9 – Споразумение за депониране на отпадъците към лицензия № Л-190-01 от 04.07.2005 г. лицензианта „ЕЙ И ЕС – ЗС Марица Изток I” ЕООД е сключил на 07.12.2005 г. договор с „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД за извозване и депониране на отпадъците от посочената електроцентрала.

Второто дружество „ЕЙ И ЕС Марица Изток I Сървисиз” ЕООД е с основна дейност предоставяне на услуги по експлоатация и поддръжка във връзка с работата на електроцентрала ТЕЦ „ЕЙ И ЕС Гълъбово” на база сключения с лицензианта „ЕЙ И ЕС – ЗС Марица Изток I” ЕООД през месец март 2006 г. договор за експлоатация и поддръжка. Договорът е сключен на основание т. 5.2.12 от лицензията, съгласно която лицензианта има право да предоставя извършването на дейностите по експлоатация и поддръжка на централата на трето лице – оператор на централата, в обем и при условията, договорени в Договора за експлоатация и поддръжка – Приложение № 10.

Следователно двете дружества, в които съм работил – „ЕЙ И ЕС Марица Изток I” ЕООД и „ЕЙ И ЕС Марица Изток I Сървисиз” ЕООД включват в предмета си подлежащи на лицензиране дейности и тези дейности ефективно се осъществяват от тях на основание сключените договори с лицензианта и в съответствие с издадената му лицензия, поради което попадат в кръга на търговските дружества по смисъла на § 1, т. 59, б.б” ДР ЗЕ.

Основната дейност в енергетиката на третото дружество, в което имам придобит трудов стаж – „ЕЙ И ЕС Юръп Сървисис” ЕООД, е предоставяне на счетоводни услуги, услуги по набиране и управление на персонал, аутсорсинг на справочни, информационни и други услуги на свързани лица от икономическата група на „ЕЙ И ЕС Корпорейшън”. Поради това дружеството попада в кръга на търговските дружества с предмет на дейност в областта на финансите и счетоводството, свързани с енергийния сектор по смисъла на § 1, т. 59, б. ”в” ДР ЗЕ.

Другото съществено изискване за заемане на длъжността председател на КЕВР е трудовият и/или служебният стаж в енергетиката да е на ръководна длъжност. Отново въз основа на представените документи народните представители обосновават са приели, че всички заемани от мен длъжности: „мениджър договори” в „ЕЙ И ЕС Марица Изток Р” ЕООД; „мениджър логистика и снабдяване” в „ЕЙ И ЕС Марица-Изток I Сервисиз” ЕООД и „регионален мениджър за доставки и услуги” в „ЕЙ И ЕС Юръп Сервисис” ЕООД в регион ЕМЕА (Холандия, Северна Ирландия, България, Йордания и Казахстан) са ръководни, защото са свързани със създаване на екипи, управление и администриране.

По смисъла на § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Кодекса на труда в ръководството на предприятието се включват освен ръководителят и неговите заместници, така също и други лица, на които е възложено ръководството на трудовия процес, включително и в поделение на предприятието. Съгласно Националната класификация на професиите и длъжностите, 2011 г. за определяне на професионалната и длъжностната структура в Република България регионалните мениджъри и други старши мениджъри, които координират и контролират дейността на подчинените им мениджъри, имащи различни функционални отговорности се включват в единична група 1120-Управляващи и изпълнителни директори, а ръководителите, отговорни за специфични функции в рамките на определена географска област се класифицират в единична група 1221-Ръководители по продажба и маркетинг. Следователно и по правилата за класификация заеманите от мен длъжности в дружествата в областта на енергетиката, категорично попадат в клас 1- Ръководители, подклас 12- Административни ръководители и ръководители в търговски дружества.

Предвид горното при извършената преценка на наличните документи и публичните данни от Търговския регистър, народните представители правилно са заключили, че към момента на приемане на оспореното решение притежавам повече от 5 години трудов стаж на ръководна длъжност в търговски дружества в областта на енергетиката по смисъла на чл. 12, ал. 1, т. 2. б. ”д”, предл. първо ЗЕ и § 1, т. 59, б. „б” и „в” ДР ЗЕ.

Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе, че поначало решенията на Народното събрание за избор са подчинени на публичния интерес, водещи при който наред с останалите съображения са тези за целесъобразност, мотивирана от виждания за стратегии и реализиране на определени политики. Субективно право на Народното събрание е да прецени фактите и обстоятелствата и да приеме своето решение. Тази преценка не може да бъде подменена от Конституционния съд, защото той не може да подменя суверенната роля на народното представителство.

В случая Народното събрание е упражнило правомощието си по чл. 84, т. 8 от Конституцията да избере председател на КЕВР съобразно политическата воля и разбирането за целесъобразност на мнозинството народни представители, които са преценили, че аз притежавам както нужните образование и трудов стаж, така и добра професионална репутация. Проверката за конституционност на решението на Народното събрание през принципа на правовата държава и в защита на конституционни ценности, не е и проверка за тяхната целесъобразност (в този смисъл Решение № 3 от 23.02.2010 г. по к.д. № 18/2009 г.; Решение № 15 от 19.12.2013 г. по к.д. № 19/2013 г.).

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид гореизложеното още веднъж ви моля да отхвърлите искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 09.02.2022 г. за избирането ми на длъжността председател на КЕВР, тъй като то изцяло съответства на принципите, заложени в Конституцията, на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и на чл. 11, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 2, буква „д“ ЗЕ във връзка с § 1, т. 59, букви „б“ и „в“ ДР ЗЕ.

**С УВАЖЕНИЕ:**

**СТАНИСЛАВ ТОДОРОВ**