

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 246 КЛ  
Дата 19.04.2024г.

Съставен К.г. №17/2024г.  
Оперативен съд  
съди Константин Денчев  
22.04.2024г.

до  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В 49-ТО НАРОДНО  
СЪБРАНИЕ

За предоставяне на задължително тълкуване и за  
установяване на противоконституционност на решение на  
Народното събрание

Правно основание: чл. 149, ал. 1, т. 1 и т.2 от Конституцията на  
Република България

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Решение от 04 април 2024 г., обнародвано в "Държавен вестник", бр. 30/2024 г., 49-ото Народно събрание прие решение за задължаване на министъра на финансите да предприеме следните мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, с което в т.1 му нарежда незабавно да преустанови разходите по консолидираната фискална програма, с изключение на разходите за пенсии, трудови възнаграждения, неотложни социални плащания и падежиращи плащания по държавния дълг, до назначаването на служебно правителство (Решението на НС). Като правно основание на решението е посочен чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ).

Отделно на 21.03.2024г. и на 29.03.2024г. са приети решения на Народното събрание, които пряко водят до извършване на непланирани в приетия за съответната година Закон за държавния бюджет разходи на публични финанси или ограничават правомощията на принципала на публичните дружества да упражни правото на дивидент, което се отнася към приход в държавния бюджет, а именно:

Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения – ДВ бр.26/2024г. Според т.1.1. от посоченото решение на НС министърът на финансите е задължен да предприеме необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лв. във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в срок до 31 март 2024 г.

Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г. – Държавен вестник бр.28/2024г.

**I.** Във връзка с изложеното се налага задължително тълкуване на Конституцията на Република България със следния предмет: 1. Допустимо ли е Народното събрание с правен акт с нормативен характер решение да ограничава упражняването на оперативните правомощия от страна на министъра на финансите като му запрещава да извършва действия по разходи по консолидираната фискална програма или му нарежда да извършва разходи за определени от Народното събрание цели. 2. Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет за съответната година се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение. Тълкуването се налага в хипотезата на липса на решение на Конституционния съд, постановено на основание чл.149, т.2 от Конституцията, което да установява противоконституционност на подобно решение на Народното събрание, както и при липсата на сезиране и произнасяне от Конституционния съд по чл.149, т.2 от Конституцията.

Тълкуването се отнася до нормите на чл. 86, ал.1 във връзка с чл. 84, т.2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България.

#### **Допустимост на искането**

Искането е за задължително тълкуване относно приемането на актове от страна на законодателната власт в лицето на Народното събрание за ограничаване на правомощията на министъра на финансите да извършва разходи от държавния бюджет или съответно да го

задължава да извършва определени разходи от държавния бюджет с определена от Народното събрание цел.

Предпоставки за допускане разглеждането на искането за предоставяне на обвързващо тълкуване са: **1.** отправяне на искането от легитимен субект по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ; **2.** искането да е насочено към упражняването на правомощие на Конституционния съд в кръга на предвидените такива по чл. 149, ал. 1 КРБ; **3.** Липса на решение на Конституционния съд относно конкретния предмет на тълкуване – пречка за разглеждане на искането за обявяване на противоконституционност по чл. 21, ал. 6 от Закона за конституционния съд (ЗКС).

Доколкото посочените по-горе предпоставки са налице, молим да приемете настоящото искане за допустимо и допуснете за разглеждане по същество на искането за предоставяне на задължително тълкуване. Съображенията ни за допустимостта са следните:

Съдът е сезиран от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ – повече от една пета от народните представители в Народното събрание.

Предмет на искането е предоставяне на задължително тълкуване, което е правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от КРБ.

Конституционният съд не се е произнесъл с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка за неговата допустимост по реда на чл. 21, ал. 6 ЗКС. Доколкото Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 10 от 28.09.2021г., обн. Държавен вестник бр. 83/2021г., по тълкуване на посочените разпоредби, предметът на тълкуването е бил различен – допустимо ли е Народното събрание с решение временно да спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на изпълнителната власт. В настоящия случай цитираното Решение на 49-то НС от 04 април 2024г., което е повод за тълкуването, както и други решения на Народното събрание са пряко насочени към осъществяване на фискалната политика на държавата. В други свои решения Народното събрание е задължило Министъра на финансите да осигури необходимите средства за постигането на определена от Народното събрание – цел, а именно Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения – ДВ бр.26/2024г.

С посочените актове Народното събрание се намесва в изпълнението на Закона за държавния бюджет на Република България, част от изпълнението на който е консолидираната фискална програма. Законът за държавния бюджет има специално значение в законодателната дейност на Народното събрание. Той се приема по уреден в Конституцията специален ред – законодателната инициатива за приемането му е ограничена само до изпълнителната власт, поради неговата характеристика на финансова програма за управление на държавата – чл.87, ал.2 от Конституцията. Съответно намесата в

упражняването на правомощията на министър на финансите в изпълнението на държавния бюджет има отношение не само към принципа на разделение на властите, но и на специфичния по – ограничен по предмет въпрос за **изпълнението на държавния бюджет**. През последните години Народното събрание показва продължаващ интерес към приемането на актове, които по същество водят до необходимост от корекции в изпълнението на приетия Закон за държавния бюджет и в консолидираната фискална програма. Посочената квази – законодателна практика, освен, че нарушава принципа за разделение на властите, нарушава и конституционния принцип за законност, част от съдържанието на правовата държава. По силата на чл.106 от Конституцията Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Решение на Народното събрание извън законодателното му правомощие по чл.84, т.2 от Конституцията да приеме държавния бюджет и отчета по изпълнението му, което се състои в задължаване на органи на изпълнителната власт да извършват определени целеви разходи с публични финанси или забраната за извършване на разходи от държавния бюджет, които дейности попадат в законосъобразното упражняване на правомощията на органите на изпълнителната власт, е несъответно на Основния закон.

Настоящото искане има за предмет и последиците от приемане на решения на Народното събрание, с които в отклонение от приетия за съответната година държавен бюджет се задължават органи на изпълнителната власт да извършват определени разходи или да не извършват разходи за сметка на публичните финанси при упражняване на техните правомощия по закон.

#### **Изложение на становище относно тълкуване на конкретните разпоредби на Конституцията.**

Посочената по – горе поредица от решения на 49-то Народно събрание сочи на практика и тенденция, въпреки постановеното Решение № 10 от 28.09.2021г., обн. Държавен вестник бр. 83/2021г., Народното събрание да задължава с определено поведение органите на изпълнителната власт в областта на публичните финанси, като им забранява да извършват разходи, попадащи в техните законово уредени правомощия, така и да извършват разходи, които не са **планирани в Закон за държавния бюджет** и за които няма обосновка.

Консолидираната фискална програма е система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на бюджетните организации – чл.4 от ЗПФ. Според чл.22, ал.1 от Закон за публичните финанси (ЗПФ) Министерският съвет при съставянето, приемането и изпълнението на показателите по консолидираната фискална програма спазва фискалните правила по този закон. Чл.27, ал.2 от ЗПФ регулира правомощието на министър на финансите при очаквано негативно отклонение от годишната цел за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма да предлага на Министерския съвет да одобри компенсиращи мерки. Според чл.43, ал.1 от ЗПФ чрез централния бюджет се предвиждат разходи и се осигурява финансиране за останалите бюджети, включени в консолидираната

фискална програма, както и за други лица. Разходите се извършват въз основа на този закон, закона за държавния бюджет за съответната година или акт на Министерския съвет. Министерството на финансите осъществява наблюдение на текущото изпълнение на консолидираната фискална програма – чл.131, ал.1 от ЗПФ.

Задължаването на орган на изпълнителната власт да извършва определени правни и фактически действия, които са в рамките на правомощията органите на изпълнителната власт по изпълнение на държавния бюджет и които не следват от законодателството, съставлява недопустима намеса на Народното събрание в упражняването на държавна власт от изпълнителната власт. По същия начин следва да се третира и решение на НС, с което се забранява извършването на разходи в изпълнение на Закон за държавния бюджет и на актовете по изпълнението му. Според вече даденото тълкуване в Решение № 10 от 28.09.2021г., обн. Държавен вестник бр. 83/2021г. недопустимо е с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, на изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, на други държавни органи, установени от Основния закон и на съдебната власт. Възлагането на действия, които спадат към правомощията на изпълнителната власт, съставлява недопустимо поведение от страна на НС. Народното събрание има изчерпателно определени правомощия в Основния закон – чл. 84, чл.85 и други норми на глава Трета на Конституцията като осъществяване на парламентарен контрол върху изпълнителната власт и др. Конституцията не създава правомощия на Народното събрание да задължава с решения органите на изпълнителната власт да извършват или да не извършват определени действия, които са в компетентността на изпълнителната власт, и по – специално в областта на публичните финанси. Това противоречи на принципите на правовата държава, на законността и на разделение на властите по чл.4, ал.1 и чл.8 от Конституцията, както и на правомощието на Министерския съвет по чл.106 по ръководство на изпълнението на държавния бюджет.

Като е извел Закона за държавния бюджет в отделен ред от останалите закони по т. 1 на чл. 84, конституционният законодател е отчел както значимостта, но и особения характер на държавния бюджет. Законът за държавния бюджет не е закон като всички други - Решение № 6 от 29 март 2001 г. по конституционно дело № 17 от 2000 г. С разпоредбата на чл. 106, предл. 1 от Конституцията на Министерския съвет като висш орган на изпълнителната власт се възлага "да ръководи изпълнението на държавния бюджет". Конституционният законодател извежда текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, от правомощията на Народното събрание и я предоставя на Министерския съвет, който съгласно чл. 105, ал. 1 от

Конституцията осъществява и вътрешната политика на държавата. При упражняване на това свое правомощие Министерският съвет извършва оперативното управление на един вече приет от Народното събрание бюджет на Република България. По своята същност управлението на държавния бюджет е един динамичен процес, непосредствено свързан с изпълнението и отчитането на държавния бюджет, както и с регламентиране взаимоотношенията на държавния бюджет с местните бюджети и на държавното обществено осигуряване, и условията за създаване и използване на извънбюджетни средства на бюджетните организации. Както се посочи по-горе, изпълнението на държавния бюджет се подчинява на определени правила, които конституционният законодател е въвел на законово равнище – Закон за публичните финанси. Според практиката на КС Министерският съвет е органът, който има законово правомощие да определя извършването на разходи в изпълнение на приетия държавен бюджет (Решение № 6 от 29 март 2001 г.). Народното събрание има ясно определени контролни правомощия, като по чл.84, т.2 от Конституцията приема отчета за изпълнението му. Последното недвусмислено показва, че то няма правомощия след като има приет Закон за държавния бюджет да определя как да се изпълнява, какви разходи са допустими, какви не са и с каква цел да се разходват публичните финанси извън законовата рамка (Решение № 4 от 8 юли 2008 г. по конституционно дело № 4 от 2008 г.). Съответно на Основния закон подход е Народното събрание да приеме закон за изменение и допълнение на ЗДБ, ако има внесено такова предложение от Министерски съвет. Спецификата на ЗДБ дава възможност за съвместни действия на законодателната и изпълнителната власт в едногодишния кратък интервал от време за неговото изпълнение чрез необходимите по общата им оценка изменения в ЗДБ (Решение № 2 от 12 май 2009 г. по конституционно дело № 1 от 2009 г.).

Разделението на властите е основополагащ организационен принцип на модерната правова държавност, който има за предназначение не само да предотвратява произвола, като ограничава публичната власт, но и да създава предпоставките за нейното рационално и ефективно упражняване. В този смисъл разделението на властите има не само негативно и защитно измерение, а изпълнява и съответна позитивна роля с оглед на разпределението на правомощията между отделните държавни органи. А това означава, че разделението на властите не само води до ограничаване и взаимно възпиране на отделните функции на държавата, но също подрежда и съгласува техните действия, като по този начин допринася за укрепването на една относително хомогенна публична власт.

По дефиниция и по своето действие върховенството на правото е ограничение на държавната власт (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Правото ограничава, фиксира властта и посредством разделението на властите. В съответствие с принципа на

разделение на властите се обособяват отделни функции и се създават органи, на които се предоставят правомощия за тяхното осъществяване. Титулярите на определена власт не могат да излизат извън кръга на предписаната им конституционноправна форма. Всяка една от основните функции - законодателна, изпълнителна и съдебна - трябва да се осъществява в определените от Конституцията предели и в съответствие с установени от нея правила, в резултат от което дейността на държавата се поставя под контрол и се гарантира срещу евентуален произвол.

Правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация няма друга цел освен да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват, а оттук и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия, което прави Конституцията, се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.). Конституцията определя и компетентността на Народното събрание, което също идва да покаже, че не му позволява да се намесва във всеки аспект на управлението.

Регулатор на правомощията на висшите органи на държавата са и нормите, съдържащи се в законите и представляващи развитие на конституционни принципи относно устройството на всяка една от властите. Възможността определени правомощия на титуляри на отделните власти да бъдат конкретизирани със закон е елемент от архитектурата на конституционноправното регулиране, което е рамково (Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г., Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.). Принципът на законност, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, несъмнено детерминира 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 (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). Тези закони могат да бъдат приети, изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не и чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приетия закон за държавния бюджет. Решение, с което се засяга самостоятелното изпълнение на правомощията на изпълнителната власт относно изпълнението на държавния бюджет изискване на принципа за законност, според което във всичките си актове и действия Народното събрание трябва да се подчинява на действащото законодателство и влиза в остро противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В случая такъв закон е Законът за държавния бюджет за съответната година.

На следващо място следва да се посочи с акт на задължително тълкуване какви са последиците за органите на изпълнителната власт на решение на Народното събрание, което навлиза в компетентността на министерския съвет и на отделни министри по чл.106 от Конституцията за **изпълнението на държавния бюджет**. Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение. Тълкуването се налага в хипотезата на липса на решение на Конституционния съд на основание чл.149, т.2 от Конституцията установява противоконституционност на подобно решение на Народното събрание, както и при липсата на сезиране и произнасяне от Конституционния съд по чл.149, т.2 от Конституцията. Причината е, че в много случаи, както е с Решението от 04 април 2024 г., обнародвано в ДВ, бр. 30/2024 г., то има ограничено действие във времето. До момента на произнасяне от страна на Конституционния съд действието му е преустановено, което води до потенциално отпадане на предмета на евентуално искане по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията - съгласно чл.151, ал.2 от Конституцията решенията на КС действат *ex nunc* (Вж. Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.). Същевременно за ограничения период от време от 05.04.2024г. – датата на обнародване на посоченото решение до 09.04.2024г. – датата на обнародване на указ на президента по чл.99, ал.5 от Конституцията за назначаване на служебно правителство, министърът на финансите в оставка следвало ли е да се съобразява с акта на Народното събрание или задължителното тълкуване от страна Конституционния съд е **достатъчно основание да откаже изпълнението на решението на НС**. Невъзможността от гледна точка на допустимостта на искане за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание не следва да води до фактическо самоналагане на последиците на акт на НС, приет в нарушение на правомощията му според Основния закон. Ако се приеме последното ще е налице нарушение на принципа за непосредственото действие на конституционните норми или тяхната самоизпълняемост (Решение № 1 от 11 февруари 1993 г. по конституционно дело № 23 от 1992 г.; Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конституционно дело № 13 от 1993 г. и други).

**II. На следващо място на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията молим да установите противоконституционност на т.1 от Решение от 04 април 2024 г., обнародвано в ДВ, бр. 30/2024 г., за задължаване на министъра на финансите да предприеме следните мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната**



**ликвидност на Република България**, а именно - в т.1 се нарежда на министъра на финансите незабавно да преустанови разходите по консолидираната фискална програма, с изключение на разходите за пенсии, трудови възнаграждения, неотложни социални плащания и падежиращи плащания по държавния дълг, до назначаването на служебно правителство.

Поддържаеме становището, че приетото Решение на НС е противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), поради съществено засягане на разделението на властите и поради нарушение на императивни норми на Закон за публичните финанси, съставляващо нарушение на принципа на законност. На самостоятелно основание налице е нарушение на принципа на разделение на властите по чл.8 от Основния закон и нарушение на конкретните правомощия на изпълнителната власт по чл.106 от Конституцията.

Искането за отмяна на т.1 от Решението на НС е допустимо (т. I по-долу) и основателно (т. II по-долу). Молим да упражните правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ и да постановите решение, с което да обявите т.1 от Решение за задължаване на министъра на финансите да предприеме следните мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 04 април 2024 г. и обнародвано в ДВ бр.30/2024 г. частично за противоречащо на чл. 4, чл.8 и чл.106 от КРБ.

#### **Допустимост на искането**

Искането е за обявяване на противоконституционност на т.1 от Решение на НС, което е обнародвано в ДВ, бр. 30/2024 г.

Предпоставки за допускане разглеждането на искането за частично обявяване на противоконституционност на оспореното решение са: **1.** отправяне на искането от легитимен субект по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ; **2.** искането да е насочено към упражняването на правомощие на Конституционния съд в кръга на предвидените такива по чл. 149, ал. 1 КРБ; **3.** Липса на решение на Конституционния съд относно оспорваното решение – пречка за разглеждане на искането за обявяване на противоконституционност по чл. 21, ал. 6 от Закона за конституционния съд (ЗКС).

Доколкото посочените по-горе предпоставки са налице, молим да приемете настоящото искане за допустимо и допуснете за разглеждане по същество на искането за обявяване на противоконституционност на оспореното Решение на НС. Съображенията ни за допустимостта са следните:

Съдът е сезиран от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ – повече от една пета от народните представители в Народното събрание.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание, което е правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка за неговата допустимост по реда на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити и е внесено след обнародването на оспорения акт при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС.

### **Основателност на искането**

Представяме информация относно фактическото развитие на производството, както и съображения от правна страна досежно противоречие с принципа на правовата държава, противоречие с принципа за разделение на властите и с упражняването на правомощията на Министерски съвет да ръководи изпълнението на държавния бюджет.

#### **1. От фактическата страна**

При приемането на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието на 04.04.2024 г., обн. ДВ бр. 30/2024 г., бяха допуснати съществени нарушения от процесуална гледна точка. Решението е прието при флагрантно нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

Видно от входящия номер на процесното решение, същото е внесено в деловодството на Народното събрание на 03.04.2024 г. в 23:57 ч. и е включено в дневния ред по реда на чл. 48, ал. 5 от ПОДНС, т. е. дневният ред е променен по време на пленарното заседание в хипотезата на „изключителни случаи“, без да са настъпили каквито и да било нови обстоятелства между 23:57 ч. и 00:18 ч., когато включването на точката е предложено от председателя на Народното събрание и без да са налице „извънредност“ или „изключителност“, видно от текста на самото решение и липсата на мотиви по същество към него.

Съобразно редакцията на ПОДНС, действаща към датата на приемане на гореописаното решение и по-конкретно чл. 85, ал. 3, проектите за решения се разпределят от председателя на Народното събрание между съответните постоянни комисии в тридневен срок от постъпването им, за което той уведомява незабавно народните представители. Макар ПОДНС да не е закон, той е уреден в чл. 73 от Конституцията на Република България и е със статут на такъв, а разпоредбата на чл. 85, ал. 3 от ПОДНС е императивна.

Разпределение, а още по-малко уведомление от председателя на Народното събрание за такова, не е извършено, с което категорично е нарушена нормата на чл. 85, ал. 3 от ПОДНС, което на свой ред обосновава незаконосъобразност на приетия акт. Без да е разпределяно на комисии, по решението няма как и не са постъпили доклади, а същевременно, предвид изключително краткия срок между внасянето в деловодството на Народното събрание и разглеждането му в пленарната зала, не е постъпило нито едно становище на заинтересовани страни и организации. Видно от уеб-сайта на Народното събрание ([https://parliament.bg/bg/ns\\_acts/ID/165475](https://parliament.bg/bg/ns_acts/ID/165475)) и към днешна дата няма извършено разпределение на решението между постоянните комисии.

За изчерпателност следва да бъде посочено, че в чл. 86 от ПОДНС е предвиден облекчен ред за разглеждане на решения по процедурни, организационни и технически въпроси, които в общия случай не се разпределят на постоянните комисии, освен ако председателят на Народното събрание не реши друго. В настоящия случай обаче, съобразно текста на решението и мотивите към него, не се касае за такъв тип проект на решение и разпоредбата на чл. 86 от ПОДНС е неприложима.

#### **Установяване на противоречие с принципа на правовата държава и принципа на законността (чл. 4, ал. 1 КРБ)**

По изложените подробно по – горе мотиви и с оглед практиката на Конституционния съд - Решение № 10 от 28.09.2021г., обн. Държавен вестник бр. 83/2021г. моля да установите противоречие на Решението с принципа на правовата държава и на производния принцип на законността.

Съдържанието на понятието за правова държава има двойствена същност - формалния елемент - правна сигурност, както и произтичащите материалноправни измерения. Всички те са обединени от идеята за върховенството на правото - универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. Върховенството на правото е основополагащата концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на установената от Основния закон конституционна система (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). По дефиниция и по своето действие върховенството на правото е ограничение на държавната власт (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Правото не е само средство за управление на обществото. То е и мяра на властта. Правото ограничава, фиксира властта и посредством разделението на властите. В съответствие с принципа на разделение на властите се обособяват отделни функции и се създават органи, на които се предоставят правомощия за тяхното осъществяване. По този начин се очертава и ограничава институционалната структура на държавата, а дейността на нейните органи, която се осъществява съгласно

предварително установени процедури, придобива определена форма. Титулярите на определена власт не могат да излизат извън кръга на предписаната им конституционноправна форма.

На следващо място, както бе посочено по – горе с приетата точка първа от Решението се нарушават конкретни правомощия на изпълнителната власт, уредени на законово равнище в ЗПФ. Принципът на законност, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, несъмнено детерминира 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 (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г., Решение № 1/2014 г. по к. д.№ 22/2013 г.). Тези закони могат да бъдат приети, изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не и чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приет от него закон. Парламентарно решение, с което се спира временно изпълнението на правомощия на министъра на финансите по изпълнение на държавния бюджет игнорира същностно изискване на принципа за законност, според което във всичките си актове и действия Народното събрание трябва да се подчинява на действащото законодателство и влиза в остро противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

#### **Установяване на противоречие с принципа на разделение на властите (чл. 8 КРБ)**

В допълнение на изложените по – горе мотиви следва да се подчертае, че с приемането на т.1 от Решението 49-то Народно събрание недопустимо присвоява съществени оперативни правомощия на министър на финансите. Възприетият модел на разделения на властите по чл.8 от Конституцията не дава примат с инструментариума на правото на която и да било от трите основни функции на държавата. Основният закон обективира в правния ред ценността на трите проявления на държавната власт. Той ги третира равностойно като поставя в еднакво подчинено положение пред своите разпоредби както законодателната, така и изпълнителната и съдебната власт - те са равно задължени да изпълняват точно Конституцията и законите и да осигурят върховенство на правото в организацията и функционирането на държавата и обществото. В този смисъл надмощие на конституционно основание не може да има нито една от тях. Изпълнителната власт е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова ценна, колкото и на останалите власти. Тя е независима да взема решения, основани на закона и на нейната собствена воля. Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите,

санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната.

**Установяване на противоречие с правомощието на министерския съвет и в частност на министър на финансите да ръководи изпълнението на държавния бюджет (чл. 106 КРБ)**

Изпълнението на Закона за държавния бюджет е възложено на конституционно равнище на Министерски съвет. Конституционният законодател е отчел както значимостта, така и особения характер на държавния бюджет и изрично е възложил ръководството на изпълнението му на изпълнителната власт, включително извършването на правни и фактически действия. Конституционният законодател извежда текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, от правомощията на Народното събрание и я предоставя на Министерския съвет. При упражняване на това свое правомощие Министерският съвет извършва оперативното управление на един вече приет от Народното събрание бюджет на Република България. По своята същност управлението на държавния бюджет е един динамичен процес, непосредствено свързан с изпълнението и отчитането на държавния бюджет, както и с регламентиране взаимоотношенията на държавния бюджет с местните бюджети и на държавното обществено осигуряване, и условията за създаване и използване на извънбюджетни средства на бюджетните организации. Изпълнението на държавния бюджет се подчинява на определени правила, които конституционният законодател е въвел на законово равнище – Закон за публичните финанси. Според практиката на КС Министерският съвет е органът, който има законово правомощие да определя извършването на разходи в изпълнение на приетия държавен бюджет (Решение № 6 от 29 март 2001 г.). Народното събрание има ясно определени контролни правомощия, като по чл.84, т.2 от КРБ приема отчета за изпълнението му. Последното недвусмислено показва, че то няма правомощия след като има приет Закон за държавния бюджет да определя как да се изпълнява, какви разходи са допустими, какви не са и с каква цел да се разходват публичните финанси извън законовата рамка (Решение № 4 от 8 юли 2008 г. по конституционно дело № 4 от 2008 г.). Съответно на Основния закон подход е Народното събрание да приеме закон за изменение и допълнение на ЗДБ, ако има внесено такова от Министерски съвет. В настоящия случай с т. I на Решението има очевидно изземване на правомощията на Министерския съвет и в частност на министъра на финансите по смисъла на чл.106 от Основния закон.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

**1. С оглед на изложеното, молим да издадете акт на задължително тълкуване на Конституцията по изложените две точки, а именно :**

1. Допустимо ли е Народното събрание с правен акт с нормативен характер решение да ограничава упражняването на оперативните правомощия от страна на министъра на финансите като му запрещава да извършва действия по разходи по консолидираната фискална програма или му нарежда да извършва разходи за определени от Народното събрание цели.

2. Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет за съответната година се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение.

**2. Молим да установите противоконституционност частично на точка първа на Решение от 04 април 2024 г., обнародвано в ДВ, бр. 30/2024 г., за задължаване на министъра на финансите да предприеме следните мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България.**

С уважение,

Кирил Петков Петков  
Антоний Ст. Антанушев  
Васил Пасаров  
Тина Милев  
Васил Георгиев  
Свилен Илчев  
Ивайло Мирчев  
Христо Ивчов

Нагмеж Морганов

Теорн Гочен

Марта Димитров

Александър Сивилев

Васил Тодев

Анелия Вълкова

Милена Димитрова

Радомир Радарски

Петър Кочев

Ваня Вълкова

Росица Данцова

Венета Сабунджиева

Венета Невска-Андова

Иванка Саватурска

Дарина Кочев

Христо Петров

Таняна Сундеева

Михаил Камбачев

Миронка Иванова

Стой Стоев

Нели Димитрова

Зорница Димитрова

Матко Тейков

Владимир Павел -  
Эмелия Демидович  
Антонина Юрьевна  
Степа Андреевна  
Иванов Александр  
Алексей Федорович  
Николай Анисимов  
Анна Павловна  
Любовь Васильевна  
Ирина Михайловна  
Зинаида Смирнова  
Михаил Артемович  
Степан Георгиевич  
Георгий Степанов  
Иордан Терзиев  
Годзи Михайлов  
Роса Костурков  
Христо Василев  
Богдан Богданов  
Иордан Иванов  
Иван Белзев  
Катерина Ивановна  
Ирина Михайловна  
Константин Башицкий