



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изх. № 11-03-52

Вх. № 314 КИ
Дата 22.05.24г.

София, 21.05.2024 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ЛЮДМИЛА ПЕТКОВА - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 14/2024 г.

Относно: Искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г. на Народното събрание от 29 март 2024 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Министерският съвет на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г. на Народното събрание от 29 март 2024 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.; Решението). На 08.04.2024 г. Конституционният съд (КС) е образувал конституционно дело № 14/2024 г. по искането на Министерския съвет, в което вносителят излага съображенията си в подкрепа на твърдени противоречия на Решението с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 19, чл. 84, т. 2, чл. 87, ал. 2, чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията на Република България (КРБ).

Оспореното Решение на Народното събрание от 29 март 2024 г. гласи следното:

„Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България

РЕШИ:

Възлага на министъра на енергетиката, в качеството му на упражняващ правата на едноличен собственик на капитала на „Български енергиен холдинг“ ЕАД („БЕХ“ ЕАД), респективно на „БЕХ“ ЕАД, да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД по годишния финансов отчет за финансовата 2023 г. в размер на 425 млн. лв., представляващ разликата между 1,225 млн. лв. (печалба по годишния финансов отчет за 2023 г., след данъчното облагане) и внесения дивидент от „БЕХ“ ЕАД по т. 5б и т. 6а от Разпореждане № 2 на Министерския съвет от 2023 г., изменено и допълнено с Разпореждане № 3, 4, 5 и 7 на Министерския съвет от 2023 г.

Решението е прието от 49-ото Народно събрание на 29 март 2024 г. и е подпечатано с официалния печат на Народното събрание.“

В искането си Министерският съвет излага доводи за твърдяната противоконституционност поради нарушение на принципите на разделение на властите, на правовата държава, както и на принципите за неприкосновеност на частната собственост и на равнопоставеност на субектите на частна собственост в условията на пазарна икономика.

Вносителят излага мотиви за противоречие с установеното с чл. 84, т. 2 от Конституцията правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и на установените с чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията правомощия на Министерския съвет да ръководи и да осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, както и правомощието му да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В подкрепа на твърдяната противоконституционност вносителят се позовава на относимите според него решения на Конституционния съд.

С Определение от 23 април 2024 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на посоченото Решение на Народното събрание от 29 март 2024 г. за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност и предвид компетентността на министъра на финансите, в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на Министерския съвет е основателно и обосновано, като излагам подробни съображения в подкрепа конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспореното Решение, както следва:

Министърът на финансите е съвносител, наред с министъра на енергетиката, на проекта на акт и съпътстващите го материали (включително изложените в искането мотиви) относно приемане на решението на Министерския съвет, с което е одобрено искането за установяване на противоконституционност на оспореното Решение на Народното събрание от 29 март 2024 г.

Считам, че допуснатото за разглеждане по същество искане на вносителя е основателно и изцяло поддържам изложените мотиви за противоконституционност на Решението, като излагам следните допълнителни съображения:

Според оспореното Решение Народното събрание възлага на министъра на енергетиката, в качеството му на упражняващ правата на едноличен собственик на капитала на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, респективно на „БЕХ“ ЕАД, да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД по годишния финансов отчет за финансовата 2023 г. в размер на 425 млн. лв., представляващ разликата между 1,225 млн. лв. (печалба по годишния финансов отчет за 2023 г., след данъчното облагане) и внесения дивидент от „БЕХ“ ЕАД по т. 5б и т. 6а от Разпореждане № 2 на Министерския съвет от 2023 г., изменено и допълнено с Разпореждане № 3, 4, 5 и 7 на Министерския съвет от 2023 г.

По силата на чл. 86, ал. 1 от КРБ Народното събрание може да приема решения. Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения на Народното събрание (Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998). Народното събрание приема решения на основание на конституционно възложената му нормотворческа компетентност и по преценка за целесъобразност (Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12/2000; Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14/2000; Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011; Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017). Те може да имат за предмет широк спектър въпроси. Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите (Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017).

Правомощието на парламента да приема решения обаче може да бъде осъществявано само в съответствие с конституционните принципи, сред които водещо значение в настоящия случай имат взаимно обвързаните принципи на правовата държава и на разделение на властите, прогласени в чл. 4, ал. 1 и чл. 8 (Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013).

Цитираното решение противоречи на принципа, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ, съгласно който Република България е правова държава. Конституционният принцип за правовата държава означава наличието на ред и правила при упражняването на властта. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите.

С оспореното решение се нарушава принципът на разделение на властите (чл. 8 от КРБ), тъй като законодателят забранява на министъра на енергетика да изпълни задължения и отговорности, произтичащи от Закона за енергетиката, Закона за публичните предприятия и актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

Съгласно мотивите на Решение № 15 от 2022 г. на КС по к. д. № 10/2022 *„Конституционният съд многократно се е произнасял относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава, прогласен в преамбюла и изрично установен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията като елемент от фундамента на установената конституционна система. Съдът следва неотклонно разбирането, че правовата държава и демокрацията са неделимо свързани с принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, и с въведените от конституционния законодател присъщи механизми за контрол, взаимно възпиране и взаимодействие между трите власти (Решение № 7 от 2006 г. по к. д. № 6/2006 и мн. др.).*

Основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи („баланс“) и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, т.е. произвол (в този смисъл Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993).“.

В своята практика Конституционният съд последователно отстоява необходимото и подходящото за осъществяването на възложените държавни функции разграничаване на правомощията на държавните органи.

В цитираното по-горе Решение № 15 от 2022 г. по к. д. № 10/2022 КС приема следното: *„Конституционно недопустимо е да се „променя конституционно*

установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от Основния закон принцип на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). [...] Изземването от страна на Народното събрание на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правната държава и на върховенството на Конституцията“ (Решение № 4 от 2008 г. по к. д. № 4/2008).“.

Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите проявления на властването.

Конституционният съд посочва в Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, че *„изпълнителната власт е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова важна за държавността и народа, колкото и на другите власти. Тя е свободна самостоятелно да взема решения, основани на Конституцията и законите и на нейната собствена воля. [...] Следователно от особена важност за върховенството на правото е да се намери необходимият конституционен механизъм, който да позволи на законодателната власт да контролира изпълнителната, без това да води до ограничаване на нейните правомощия и до блокиране на възможностите ѝ за самостоятелни решения.“.*

Дори при констатации и воля за предотвратяване на закононарушение или нецелесъобразно разходване на публични средства, Народното събрание не може да се намесва пряко в упражняването на правомощия на орган на изпълнителната власт, включително като му забранява да осъществява определени дейности. То може да упражни политически контрол и да гласува недоверие на Министерския съвет, но не и да препятства пълноценното упражняване от правителството на негови конституционни правомощия по управлението на държавата или на произтичащи от закон правомощия на друг орган на изпълнителната власт.

В мотивите на Решение № 15 от 2022 г. по к. д. № 10/2022 четем следното:

„Парламентът може с присъщите на политическия контрол способности да изразява одобрение или неодобрение на дейността на изпълнителната власт, но не може да поставя осъществяването на функциите и задачите на изпълнителната власт в

зависимост от своя преценка, тъй като това би било в противоречие с принципа на разделение на властите.

Една от най-ясните „разграничителни линии в правното положение на висшите държавни органи“ (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, в същия смисъл Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012), прокарани в българския конституционен модел, основан на принципа на разделение на властите, е разграничителната линия между правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на държавния бюджет: между приемане (от Народното събрание, негова изключителна компетентност по смисъла на чл. 84, т. 2) и предлагане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет (от Министерския съвет, негова изключителна компетентност според чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). Това разграничение е потвърдено ясно в редица решения на Конституционния съд (Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14/1995, Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 5 от 2004 г. по к. д. № 5/2004, Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005, Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 и др.). Според Съда конституционният законодател изважда от кръга на правомощията на Народното събрание текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, и я предоставя на Министерския съвет“ (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. 17/2000). Ръководството на изпълнението на държавния бюджет, конституционно възложено с чл. 106 изключително на Министерския съвет, е по дефиниция управленска дейност във връзка с изпълнението на приетия със закон държавен бюджет за съответната година при спазване на Закона за публичните финанси. Приемането на мерките по изпълнението на държавния бюджет (каквито са в частност дейностите, предмет на оспореното решение на Народното събрание) е изключителна компетентност на изпълнителната власт по смисъла на чл. 106 от Конституцията (Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008, Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 и др.) и е в рамките на отговорността на Министерския съвет в управлението на държавата да „ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната“ (чл. 105, ал. 1).

Конституционно установеното разпределение между законодателната и изпълнителната власт на правомощията в бюджетната сфера не може да бъде нарушавано. Народното събрание не може, извън разпоредбите на общия Закон за публичните финанси и на закона за държавния бюджет за съответната година, с друг

свой акт да определя, предопределя, поставя в зависимост от изпълнение на конкретни условия или да препятства изпълнението от Министерския съвет или подчинената му държавна администрация на предвидения в законодателната уредба държавен бюджет. В контекста на вече изложеното относно принципа на разделението на властите Конституционният съд отново подчертава, че е конституционно недопустимо Министерският съвет да отстъпва на Народното събрание свои правомощия по отношение на изпълнението на държавния бюджет или Народното събрание да изземва някои от тези правомощия (Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000).“.

В подкрепа на изложеното по т. 2.4. от искането на Министерския съвет представям допълнително следната информация:

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. са планирани приходи от дивидент за държавата в размер на 324,3 млн. лв., разчетени на база предоставени от министерствата, които упражняват правата на държавата в капитала на търговските дружества, предварителни отчети за финансовите резултати на ресорните им дружества и предприятия в хода на втория етап от бюджетната процедура за 2024 г. Основна част от планираните приходи (170,5 млн. лв.) са разчетени на база прогнозираната печалба на „БЕХ“ ЕАД за 2023 г. (970,5 млн. лв.), след приспадане на внесения от дружеството (междинен) дивидент в общ размер на 800 млн. лв. през 2023 г.

Впоследствие, през м. март 2024 г., в рамките на първия етап от бюджетната процедура за 2025 г., от министерствата бяха представени актуализирани прогнози за финансовите резултати на ресорните им дружества и предприятия за периода 2023 – 2027 г. В тази връзка, от Министерството на енергетиката, респ. от „БЕХ“ ЕАД, за дружеството беше прогнозиран по-висок размер на очаквания нетен финансов резултат за 2023 г. (на база на предварителния годишен финансов отчет), а именно 1 225 млн. лв., като по този начин, след приспадане на внесения от дружеството (междинен) дивидент в общ размер на 800 млн. лв. през 2023 г., очакваният дивидент от „БЕХ“ ЕАД, който дружеството следва да внесе през 2024 г., е в размер на 425 млн. лв.

С Разпореждане № 1 на Министерския съвет от 2024 г. за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала, бе определен размер на ставката дивидент от 100 на сто, в съответствие със заложените параметри в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и с Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за

периода 2024 – 2026 г. От обхвата на разпореждането са изключени лечебните заведения за болнична помощ, центрoвете за психично здраве и дружествата от отрасъл „Водоснабдяване и канализация“. Срокът за внасяне на дивидента е 31 май 2024 г.

С Решението на Народното събрание от 29 март 2024 г., с което на министъра на енергетиката, в качеството му на упражняващ правата на едноличен собственик на капитала на „БЕХ“ ЕАД, респективно на „БЕХ“ ЕАД, е възложено да не разпределя дивидент в размер на 425 млн. лв. от печалбата на холдинга по годишния му финансов отчет за финансовата 2023 г. се създава съществен риск за неизпълнение на заложените и на очакваните приходи от дивидент в държавния бюджет за 2024 г. в посочените по-горе размери.

С оглед представените съображения считам, че като последица изпълнението на Решението би нарушило приети от Народното събрание бюджетни показатели по държавния бюджет, т.е. по съществото си представлява промяна на основни бюджетни показатели.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да уважите като основателно и обосновано искането на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 29 март 2024 г. за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г.

МИНИСТЪР:

