



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 16**

София, 3 октомври 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Красимир Влахов
Константин Пенчев	Янаки Стоилов
Филип Димитров	Соня Янкулова
Надежда Джелепова	Борислав Белазелков
Атанас Семов	Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 03.10.2024 г. конституционно дело №14/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 08.04.2024 г. на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията по 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., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.; Решението).

В мотивите на искането Министерският съвет поддържа, че Решението е в противоречие 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. Вносителят 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. В искането е направен извод 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 с правомощието му да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В подкрепа на твърдяната противоконституционност вносителят се позовава на относимите според него решения на Съда.

С определение от 23.04.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани страни и е отправил покана до специалисти от науката.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената им възможност, писмени становища и правни мнения са представили: министърът на енергетиката, министърът на финансите, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Савина Михайлова-Големинова. Застъпените в тях тези могат да бъдат обособени в две групи съобразно извода за конституционосъобразност на оспореното Решение.

Министърът на енергетиката в своето становище намира искането за неоснователно. Посочва, че не може да бъде споделено виждането за нарушение на съотношението между правомощията на висшите държавни

органи и по този начин на принципа на правовата държава, тъй като приетото Решение на Народното събрание е израз на предвидената в законодателството (чл. 3, ал. 1 от Закона за енергетиката и чл. 3 от Закона за енергийната ефективност) функция на парламента по осъществяване на държавната политика в областта на енергетиката. Приема, че с Решението не се нарушават принципите, установени в чл. 19, ал. 2 от Конституцията, а напротив – възстановява се равнопоставеността на енергийните дружества от групата на „Български енергиен холдинг“ („БЕХ“) ЕАД с останалите дружества, опериращи на енергийния пазар.

Министърът на финансите, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Савина Михайлова-Големинова в представените правни мнения се обединяват около тезата за основателност на искането на Министерския съвет. Министърът на финансите привежда аргументи в подкрепа на твърдените в искането нарушения на принципите на разделение на властите и на правовата държава, тъй като законодателят забранява на министъра на енергетиката да изпълни задължения и отговорности, произтичащи от Закона за енергетиката, Закона за публичните предприятия (ЗПП) и актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

В своето правно мнение проф. Валери Димитров излага аргументи в подкрепа на твърдяното нарушение на принципа на правовата държава и на принципа на разделения на властите. Счита, че със своето решение законодателната власт е навлязла по недопустим противоконституционен начин в правомощията на изпълнителната, с което пряко нарушава чл. 106 от Конституцията, уреждащ изключителни правомощия на правителството. Подчертава, че конституционното правомощие по организиране на стопанисването на държавното имущество е конкретизирано и уредено в ЗПП по отношение на държавно дялово участие в търговски дружества. Професор Димитров аргументира нарушение на чл. 106 и в частта, която възлага на правителството да ръководи изпълнението на държавния бюджет, като подчертава, че решението за внасяне на печалбата на

„БЕХ“ ЕАД като приход в държавния бюджет е изцяло в рамките на конституционно регламентираната власт на Министерския съвет да ръководи изпълнението на бюджета.

Доцент Савина Михайлова-Големинова подкрепя твърденията за нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията и подчертава, че Решението на Народното събрание е издадено без правно основание, „като са иззети конституционни правомощия на Министерски съвет“, включително и в нарушение на чл. 14, т. 3 ЗПП и на „стандартите за добро корпоративно управление“, включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия. Обръща внимание, че „ако парламентът счете, че управленската преценка на правителството не съответства на изразената от него воля и надхвърля параметрите, зададени от политическата ориентация на парламентарното мнозинство, той може да постави в ход механизмите на парламентарния контрол, спазвайки принципа на правовата държава“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

В част III, т. 1.4.3 „Приходи от дивидент за държавата“ от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024 – 2026 г., одобрена с Решение №830 на Министерския съвет от 2023 г., в неданъчните приходи за 2024 г. са включени приходите от дивидент за държавата за периода 2024 – 2026 г., които са изготвени при 100% отчисления, на база представена от министерствата информация за очакваните финансови резултати на ресорните им предприятия и търговски дружества. Основните допускания, на база на които е изготвена прогнозата за приходи от дивидент, са следните: ставка за отчисления за периода 2024 – 2026 г. – „100 на сто“; изключване на лечебните заведения за болнична помощ, централите за психично здраве, бюджетните организации и дружествата от отрасъл „Водоснабдяване и канализация“ от обхвата на

Разпореждането на Министерския съвет за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала. Заложените в проекта на закон за държавния бюджет и описани в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024 – 2026 г. стойности за неданъчни приходи в размер на 4 790 017,7 хил. лв. се поддържат в хода на законодателната процедура и са закрепени в чл. 1, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (обн. ДВ, бр. 108 от 2023 г., посл. изм. ДВ, бр. 83 от 2024 г.).

С Разпореждане №1 от 27.03.2024 г. на Министерския съвет, прието на основание чл. 14, т. 3 ЗПП, е предвидено, че органите, упражняващи правата на държавата в едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала, с изключение на лечебните заведения за болнична помощ, центровете за психично здраве и дружествата от отрасъл „Водоснабдяване и канализация“, разпределят печалбата им по годишния финансов отчет за финансовата 2023 г. след данъчно облагане и приемат решение за разпределяне на дивидент от печалбата за акционерни дружества при спазване на изискванията на чл. 247а от Търговския закон, след приспадане на отчисленията за фонд „Резервен“, когато този фонд не е попълнен, в съответствие с чл. 101 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. – „100 на сто“. Изключение е „Български енергиен холдинг“ ЕАД, който внася дивидент за финансовата 2023 г. в размер общо на 1,225 млн. лв., като се приспада внесеният дивидент по т. 5б и т. 6а от Разпореждане №2 на Министерския съвет от 2023 г. за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала, изменено и допълнено с Разпореждания №3, 4, 5 и 7 на Министерския съвет. Държавните предприятия внасят сумите по отчислената печалба, съответно разпределяния дивидент за финансовата 2023 г., до 31.05.2024 г.

На 29.03.2024 г. на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание приема следното решение: „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.“ (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.).

Конституционният съд подчертава, че изпълнителната власт е самостоятелна област на управление на държавата. При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред парламента, но не е подчинено на него. Правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетентност от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

Ролята на правителството в управлението на държавата не се свежда просто до изпълнение на решение на парламента, а да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите – чл. 105 от Конституцията. То е политически връх в държавното управление.

В съответствие с конституционния принцип за разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите. В случай на несъответствие между управленската преценка на правителството и волята на парламента, парламента може да приложи конституционно

установени способи на парламентарния контрол. Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на конституционно възложените по чл. 105 от Конституцията управленски функции на Министерския съвет и в частност оперативни управленски функции (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

В съответствие с правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество, включително и по отношение на правата и задълженията на държавата, които са парично оценени (Решение №19/1993 г. по к.д. №11/1993 г.), разпоредбата на чл. 14, т. 3 ЗПП предвижда, че Министерският съвет разполага с правомощието да одобри общата дивидентна политика на публичните предприятия. Това си правомощие Министерският съвет може да делегира на министрите съобразно отрасловата им компетентност (чл. 13 ЗПП).

Разпоредбите на чл. 87, ал. 2 и чл. 106, предл. първо от Конституцията определят разпределението на отговорностите между законодателната и изпълнителната власт при изготвянето и изпълнението на държавния бюджет. Министерският съвет е отговорен за изготвянето и внасянето на законопроекта за бюджета, а Народното събрание – за неговото приемане. Тази система цели да осигури баланс между двете власти, като не позволява на една от тях да доминира над другата (Решение №6/2001 г. по к.д. №17/2000 г.).

Конституционният съд подчертава, че в Основния закон съществува ясна разграничителна линия в правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на приемането на държавния бюджет от Народното събрание (чл. 84, т. 2 от Конституцията), от една страна, и неговото предлагане, изпълнение и отчитане от Министерския съвет (чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Конституцията), от друга (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.; Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.). В настоящия случай, вместо параметрите в бюджета да бъдат изменени по инициатива на

Министерския съвет и съответно гласувани и приети от Народното събрание, законодателната власт нарушава конституционната процедура, отнемайки правото на Министерския съвет, който с атакуваното Решение е лишен и от конституционното си правомощие да ръководи изпълнението на държавния бюджет по чл. 106 от Конституцията.

Правото на Народното събрание да контролира действия или бездействия на Министерския съвет – а по този начин на всички органи на изпълнителната власт, които са под негово ръководство или контрол – не овластява законодателната власт да се намесва в оперативната управленска дейност, която е възложена на изпълнителната власт (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.). Парламентът може да упражнява контрол над действията на изпълнителната власт, но не може да ѝ налага ограничения, които биха ѝ попречили да изпълнява своите конституционни правомощия.

Конституцията установява Народното събрание като национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не допуска никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.; Определение №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.). Народното събрание не може да приема решения, които ограничават или забраняват дейности на изпълнителната власт, осъществявани въз основа на Конституцията и в рамките на законовите ѝ правомощия. В случая Решението на Народното събрание за възлагане на министъра на енергетиката „да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД“ накърнява принципа на разделение на властите, който се явява фундамент на демократичното управление под върховенството на правото.

Решения на Народното събрание, които по същество представляват забрана за изпълнение на конституционни или законови правомощия от страна на държавен орган, са несъвместими с принципа на законност и представляват превишаване на правомощията на Народното събрание.



Когато по този начин е въведена забрана един държавен орган да изпълни свои законови правомощия, без това да бъде предварително уредено с изменение или допълнение в закона, от който тези правомощия произтичат, Народното събрание превишава своята власт (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.).

Принципът на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията, гарантира, че законодателната власт може да упражнява своите правомощия, без да нарушава независимостта на другите власти. Този принцип следва да се интерпретира в контекста на сътрудничество, баланс и взаимодействие между различните власти, като никога не следва да води до изолация на някоя от тях (Решение №9/2018 г. по к.д. №5/2017 г.). Разделението на властите в хоризонтален план предполага три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка (Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.).

Конституционният съд последователно в своята практика аргументира разбирането, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а точното им прилагане и спазване се отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.; Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.).

Освен това принципът на правовата държава поставя изискване за предвидимост и последователност в законодателната дейност. Народното събрание е длъжно да спазва законите, които самото то е приело. Конституционният съд многократно е обръщал внимание, че принципът на правовата държава е от съществено значение за упражняването на властта от всички държавни органи, включително и от Народното събрание. Приетите от парламента актове, включително решенията, трябва да са в съответствие с Конституцията, както и с действащата в материята нормативна уредба (Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.). Решенията на

парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото принципът на правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.; Определение №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.).

Несъобразяването с действащата законодателна рамка от страна на Народното събрание нарушава формалния компонент на принципа на правовата държава – правната сигурност, като има за последица ерозия на принципа на разделение на властите. В частност правомощието по отношение на разпределянето на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД по смисъла на чл. 14, т. 3 ЗПП във връзка с чл. 13 ЗПП и Закона за държавния бюджет за 2024 г. принадлежи единствено на Министерския съвет, който може да избере да упражни това си правомощие като колективен орган или чрез съответния ресорен министър.

Решението на Народното събрание, което възлага на министъра на енергетиката да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД, е конституционно нетърпимо. Изземването от Народното събрание с оспореното решение на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, представлява нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и на върховенството на Конституцията и поради това Решението следва да бъде обявено за противоконституционно.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

## **Р Е Ш И:**

Обявява за противоконституционно Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне

на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.).

Председател: Павлина Панова