



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-09-63

София, 14.06.2024 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 353 К1  
Дата 18.06.24г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е  
ОТ ЛЮДМИЛА ПЕТКОВА - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2024 г.

**Относно:** Искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения на Народното събрание от 21 март 2024 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 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 предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения на Народното събрание от 21 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 26.03.2024 г.; Решението). На 04.04.2024 г. Конституционният съд (КС) е образувал конституционно дело № 13/2024 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. 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 21 март 2024 г. гласи следното:

*„Във връзка с писмо с № ФСЕС 273/28 февруари 2024 г. на председателя на Управителния съвет на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ до Асен Василев – министър на финансите, с копие до Румен Радев – министър на енергетиката, и на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България Народното събрание*

**РЕШИ:**

*1. Във връзка с ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения съгласно Закона за енергетиката следва да се предприемат действия за финансово стабилизиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и съответно на електроенергийната система, както следва:*

*1.1. Възлага на министъра на финансите 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.*

*1.2. Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да разходва получените средства по т. 1.1 за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката за ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г. съгласно Решение № Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.*

*Решението е прието от 49-ото Народно събрание на 21 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 и на правовата държава.

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 14 май 2024 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на посоченото

Решение на Народното събрание от 21 март 2024 г. за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституиран министър на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност и предвид компетентността на министър 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 вносител 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 21 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 на Народното събрание във връзка с ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения съгласно Закона за енергетиката следва да се предприемат действия за финансово стабилизиране на Фонд "Сигурност на електроенергийната система" и съответно на електроенергийната система, като на министър на финансите е възложено 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. и е предвидено Фонд "Сигурност на електроенергийната система" да разходва получените средства за покриване на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за енергетиката за ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г. съгласно Решение № Ц-14 от 30 юни 2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.

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 възлага на министъра на финансите да изпълни в определен срок задължения и отговорности, които не произтичат от Закона за енергетиката, Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и от актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

В мотивите на Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4/2022 КС приема следното:

*„Основният закон в чл. 4, ал. 1 постановява, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Трайно установена в практиката на Конституционния съд е позицията, че принципът за правовата държава детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи, включително и от законодателя, при осъществяването на неговата дейност, в т.ч. и с оглед решенията, които взема (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.). В този смисъл е безспорно, че преценката за съответствие на акт на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена единствено и само до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с общата законова рамка. Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава*

*упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8 от 2016 г. ). Съдът винаги е поддържал, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава (Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11 от 2016 г.).“.*

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 и сътрудничество 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 правовата 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.

В мотивите на Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021 КС приема следното:

*„Според класическата формула за разделението на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо, че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението.*

*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. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерски съвет.“, както и 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 препяства 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 в т. 2.3. от искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 21 март 2024 г. представям на Вашето внимание следната информация:

Посочените в Решението на Народното събрание средства за предоставяне от министъра на финансите на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в размер на 1 млрд. лв., представляват разход, който не е планиран в Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. и води до дефицит по Консолидираната фискална програма /КФП/ в същия размер, както и до риск от неизпълнение на други показатели по държавния бюджет, гласувани от Народното събрание.

Не става ясно въз основа на каква информация и на каква база е определена така посочената сума като необходима за осигуряване по бюджета на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“.

Приетото Решение на Народното събрание се отклонява от нормата на чл. 119, ал. 1 от Закона за публичните финанси, а именно, че не се допуска извършването на разходи или поемането на задължения, които влошават салдото по КФП, освен в случаите, когато по предложение на Министерския съвет Народното събрание е приело съответните изменения



и допълнения в закона за държавния бюджет, което предполага промяна на закона за държавния бюджет чрез ЗИД на ЗДБРБ за 2024 г.

Независимо от горното, относно наличието на ликвидни проблеми и невъзможността Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява задълженията си, Ви информирам следното:

В изпълнение разпоредбата на чл. 36б, ал. 1, т. 4 (в сила от 01.01.2022 г.) от Закона за енергетиката (ЗЕ) Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (ФСЕС) покрива разходите за компенсации за електрическа енергия и/или природен газ по приети от Министерския съвет програми за предоставяне на компенсации, свързани с цените на електрическата енергия и/или природния газ, чийто бюджет се формира от приходите на фонда по чл. 36д, ал. 1, т. 8 (целево предоставени средства от държавния бюджет чрез бюджета на Министерството на енергетиката) и/или от определените средства по чл. 21, ал. 1, т. 8д (по искане на министъра на енергетиката Комисията за енергийно и водно регулиране определя за срок до края на съответния ценови период размер от приходите на ФСЕС, с които да се покриват разходи по приети от МС програми за компенсиране високите цени на енергията).

На основание чл. 21, ал. 1, т. 8д от ЗЕ Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) с Решение № Ц-10 от 10.03.2022 г. е определила към края на ценовия период – 30.06.2022 г., сума в размер на 870,1 млн. лв. от приходите по чл. 36д, ал. 1, т.1 – т. 7 от ЗЕ, за изплащане на компенсации по определени програми, която сума е изменена на 1 309,5 млн. лв. с Решение № Ц-15 от 02.06.2022 г. на КЕВР.

Наличието на ликвидни проблеми и невъзможността на ФСЕС да компенсира обществения доставчик за извършените от него разходи по чл. 93а и чл. 94 от ЗЕ, както и да предоставя премия, определена с решение на КЕВР, на производителите по чл. 162а от ЗЕ, е в резултат на това, че:

- с горепосочените решения на КЕВР значителна част от приходите на ФСЕС са усвоени за финансиране изпълнението на приети от Министерския съвет програми за компенсиране на високите цени на енергията;
- част от постъпващите по бюджета на ФСЕС приходи са целеви, в т.ч. за 2022 г. определените с § 24 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., за 2023 г. определените с § 8 от ПЗР на Закона за прилагане на разпоредби на Закона за държавния бюджет на

Република България за 2022 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2022 г. и с § 3 от ПЗР на Законите за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2023 г. и за 2024 г. определените с § 3 от ПЗР на ЗДБРБ за 2024 г., като надвишаването на същите над разходите за изпълнение на приетите от МС програми не може да се разходва за покриване на други разходи на ФСЕС;

- с Решение Ц-14 от 30.06.2023 г. за ценовия период 01.07.2023 г. – 30.06.2024 г. КЕВР е определила прогнозни приходи на ФСЕС от квоти за емисии от парникови газове (при прогнозираните цени от 85,00 €/квота в началото на периода 30.06.2023 г., плавно покачващи се и достигащи до 91,00 €/квота към 30.06.2024 г.,) и от вноски в размер на 5 % от прихода от електрическа енергия. Отчетено е негативно изпълнение на тези приходи, като влияние върху това оказва намаляването на пазарните цени на квотите (средната цена 55,85 €/квота за I-во тримесечие на 2024 г.) и по-ниските пазарни цени на електроенергията от тези в ценовото решение на КЕВР.

Въз основа на посочените причини, предвижданият дефицит по бюджета на Фонда до края на регулаторния период, а именно - 30.06.2024 г., се очаква да възлезе на около 530 млн. лв. С оглед недопускане проблеми по изпълнението на задълженията на Фонда, произтичащи от ЗЕ, с Решение № 371 от 30.05.2024 г. на Министерския съвет са одобрени мерки и действия във връзка с ликвидните проблеми на Фонда, като съгласно т. 1 на решението Министерството на финансите при определянето и актуализирането на лимита за плащания в СЕБРА на ФСЕС за съответния месец съгласно чл. 154, ал. 13 от ЗПФ включва сумите за плащания по чл. 36б, ал. 1, т.1 и 2 от ЗЕ за ценовия период 01.07.2023 г.- 30.06 2024 г., предвидени в Решение № Ц-14 от 30.06.2023 г. на КЕВР, въз основа на предоставена от фонда информация, включително при условията на чл. 154, ал. 16 от ЗПФ.

С оглед представените съображения считам, че като последица изпълнението на Решението нарушава приети от Народното събрание бюджетни показатели по държавния бюджет за 2024 г., т.е. по съществуващото си Решението води до незаконосъобразна 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 21 март 2024 г. за предприемане на действия във връзка с наличие на ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ да изпълнява законовите си задължения.

**МИНИСТЪР:** 

**/ЛЮДИЛА ЦЕТКОВА/**

