

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 337 К1  
Дата 10.06.24г.

ДО

**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

**Г-ЖА ПОЛИНА ПАНОВА**

ПРАВНО МНЕНИЕ ОТ ПРОФ. Д-Р ВАЛЕРИ ДИМИТРОВ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2024

Уважаема г-жо Панова,

Уважаеми конституционни съдии,

Представям ви правното си мнение по конституционно дело № 13 от 2024 г.

С Решение от 23 март 2024 г. Народното събрание установява ликвидни проблеми и невъзможност Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (ФСЕС) да изпълнява законовите си задължения съгласно Закона за енергетиката (ЗЕ) и вследствие на това възлага на министъра на финансите да предприеме необходимите действия за покриване на оперативния дефицит от 1 млрд. лева във Фонда в срок до 31 март 2024 г. Съответно ФСЕС се задължава да разходва получените средства за покриването на разходите по чл. 36б, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЕ за ценовия период 1 юли 2023 г. – 30 юни 2024 г. съгласно съответното решение на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР).

Разходите, уредени в цитираните разпоредби на ЗЕ са:

1) разходи, извършени от енергийно предприятие в качеството му на обществен доставчик за изкупуване на електрическа енергия по дългосрочни договори и по преференциални цени, както и тези, произтичащи от задълженията му за изкупуване на електрическа енергия в качеството му на търговец на такава енергия, определени с решение на КЕВР, включително за предходния регулаторен период (чл. 36б, ал. 1, т. 1), и

2) за предоставяне на премия на производител по чл. 162а и производител с обект с обща инсталирана мощност 50 kW и над 500 kW по Закона за енергията от възобновяеми източници, определена с решения на КЕВР, включително за минали регулаторни периоди (т.2).

Със свое искане до Конституционния съд от 4 април 2024 г. Министерският съвет е поискал обявяването на решението на Народното събрание за противоконституционно.

Преди всичко искам да изтъкна, че приходите и разходите на ФСЕС са част от системата на публичните финанси, система, която е регламентирана в Закона за публичните финанси и в ред специални закони, които уреждат създаването и функционирането на държавни фондове в качеството им на властнически организирани приходно-разходни сметки, имащи пряка връзка с държавния бюджет чрез средствата, които получават от него. Аз лично аргументирах тезата, че ФСЕС като държавен фонд, създаден със ЗЕ, е част от публичните финанси (вж. В. Димитров, Финансово право, 2019, Издателство „Нова звезда“, София, с. 31).

ФСЕС се управлява от петчленен управителен съвет. Председател на управителния съвет е министърът на енергетиката, като по един член определят министърът на финансите и министърът на околната среда, а останалите двама членове са излъчени от производителите на енергия (чл. 36в, ал. 2).

Основни приходи на Фонда са властнически уредените (недоговорни) ежемесечни вноски, правени от производителите на електрическа енергия, търговците на внесена еленергия, операторите на електропреносни мрежи, на газопреносни мрежи и на съоръжения за съхранение на природен газ (чл. 36е, ал. 1 от ЗЕ). Във Фонда постъпват и целево предоставени средства от държавния бюджет (чл. 36д, ал. 1, т. 8). Вноските във Фонда имат качеството на публични държавни вземания, които подлежат на принудително изпълнение от публичен изпълнител по реда на Данъчноосигурителния процесуален кодекс (чл. 36з, ал. 1). Средствата и операциите на Фонда не са част от държавния бюджет и се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на икономически обособени лица по чл. 13, а 4 от Закона за публичните финанси (чл. 36з, ал. 2).

Всички посочени характеристики несъмнено приобщават ФСЕС към системата на публичните финанси като обособен неин компонент.

Подобни фондове с аналогичен финансовоправен режим са например Фонд „Радиоактивни отпадъци“ и Фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“ по Закона за безопасно използване на ядрената енергия, Фонд „Социална закрила“ уреден в Закона за социалното подпомагане, Националния доверителен екофонд, уреден в Закона за опазване околната среда, Фонд „Научни изследвания, регламентиран в Закона за насърчаване на научните изследвания.

Целево предоставяните средства от държавния бюджет чрез бюджета на Министерството на енергетиката се използват само за изпълнение на приети от правителството програми за предоставяне на компенсации, свързани с цените на електрическата енергия и/или природния газ, както и за предоставяне на компенсации чрез крайния снабдител, покриващи част от разходите за електрическа енергия на битовите крайни потребители за обекти, присъединени към

електроразпределителната мрежа на нива ниско напрежение (чл. 36д, ал. 1, т. 8 във вр. с чл. 36б, ал. 1, т. 5).

*ЗЕ обаче не предвижда механизъм за предоставяне на бюджетни средства за осигуряване на ликвидност на ФСЕС за покриване на други разходи, включително и тези, посочени в оспореното решение на Народното събрание. Очевидно е, че това може да стане само чрез изменение на ЗЕ, който да предвиди такава възможност при необходимост. Дори при такова изменение на закона обаче оправомощеният орган може да бъде само орган на изпълнителната власт. Парламентът не може с индивидуален акт (решение) оперативно да осигурява ликвидна подкрепа на Фонда чрез задължаването на Министерския съвет или на друг орган на изпълнителната власт да предоставя средства от бюджета, тъй като съгласно чл. 106 от Конституцията изключително правомощие на правителството е да ръководи изпълнението на държавния бюджет. Такова решение накърнява изключителна конституционно установена компетентност на Министерския съвет и е в противоречие с учредения в чл. 8 на Конституцията принцип на разделение на властите.*

*В подкрепа на тази теза трябва да се изтъкне принципната и прецизно обоснована позиция на Конституционния съд, съдържаща се в решение № 15 по к.д. № 10/2022 г. В него се посочва:*

*„Конституционният статус на изпълнителната власт изключва управленско правомощие на Министерския съвет, на отделен министър или на друг орган от комплексната система на изпълнителната власт да бъде блокирано от законодателната, освен чрез изменение на съответната конституционна или законова уредба на правомощията на конкретния орган на изпълнителната власт или чрез механизма на ангажиране на политическата отговорност на правителството. Народното събрание не може чрез свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на възложени на Министерския съвет оперативни управленски функции (РКС №10 от 2021 г. по к.д. № 8 /2021).*

*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 изпълнителна власт“.*

*Независимо от това, дали става въпрос за налагането на забрана за извършване на определени действия или за задължаване на орган на изпълнителната власт да извърши конкретни действия, смисълът на решението на Конституционния съд е ясен и категоричен – и в двата случая намесата в*

*изключителните, конституционно защитени правомощия на изпълнителната власт, е противоконституционна.*

**С оглед на изложеното считам, че решението на Народното събрание, с което се задължава министъра на финансите да предприеме действия за покриване на оперативния дефицит във Фонд „Сигурност на електроенергийната система е противоконституционно.**