

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г.л. № 302 К1
Дата 16.05.24г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛКАТА НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

Правно мнение от проф. д-р Валери Димитров
по конституционно дело № 14/2024 г.

Уважаема г-жо Панова,

Уважаеми конституционни съдии,

С решението на Народното събрание от 29 март 2024 г. на министъра на енергетиката се забранява да разпределя дивидент от печалбата на Българския енергиен холдинг – БЕХ ЕАД за финансовата 2023 г.

Министерският съвет е отправил искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на парламентарното решение поради 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 на република България

Поставя се основен и изключително важен въпрос: дали с индивидуалния акт на Народното събрание законодателната власт не е навлязла по недопустим противоконституционен начин в правомощията на изпълнителната власт?

Аз смятам, че с решението на Народното събрание пряко се нарушава чл. 106 от Конституцията, уреждащ изключителни правомощия на правителството.

На първо място, това е правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Държавното дялово

участие под формата на акции в БЕХ ЕАД безспорно е държавно имущество и само правителството може да организира неговото стопанисване.

Конституционното правомощие по организиране на стопанисването на държавното имущество по отношение на държавно дялово участие в търговски дружества, вече на законово равнище, е конкретизирано и уредено в Закона за публичните предприятия (ЗПублПр). Според 13 от този закон Министерският съвет упражнява правата на държавата в публичните предприятия, като може да делегира тази права на министрите съобразно отрасловата им компетентност и/или на Агенцията за публичните предприятия и контрол. Безспорно е, че БЕХ ЕАД е публично предприятие по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗПублПр. Очевидно е и това, че министърът на енергетиката, според отрасловата си компетентност и по делегиране от правителството, упражнява правата на едноличен собственик на капитала – едноличен акционер в холдинговото дружество. Като орган, който упражнява правата на едноличен притежател на държавните акции в БЕХ ЕАД той има правото, в качеството си на общо събрание на акционерите (вж. чл. 15, ал. 1 от ЗПублПр), да взема решения за разпределяне на печалбата, за попълване на фонд „Резервен“ и за изплащане на дивидент, съгласно чл. 221, т. 7 от Търговския закон ТЗ. Частноправната уредба, съдържаща се в ТЗ е изцяло приложима за едноличния акционер в БЕХ ЕАД, независимо дали това е правителството или по негово делегиране съответния министър.

Част от конституционно уредената функция (власт) на Министерския да организира стопанисването на държавното имущество под формата на дялово участие в търговски дружества, е и законовото правомощие по чл. 14, т. 3 от ЗПублПр да одобрява общата дивидентна политика по отношение на дружествата, които са публични предприятия.

Тук се включват и конкретните решения дали част от печалбата като дивиденти или цялата печалба да бъдат централизирани като приходи по държавния бюджет или цялата печалба да бъде предоставена на съответните търговски дружества за увеличаване например на капитала им.

Решенията в упражняване на посочените правомощия са суверенни преценки на изпълнителната власт и всяка забрана за упражняването им, налагана от парламента, трябва да се окачестви като противоконституционен акт, като пряко нарушение на чл. 106 от Конституцията.

На следващо място решението на Народното събрание нарушава и чл. 106 в частта, която възлага на правителството да ръководи изпълнението на държавния бюджет. Парламентът като законодателна власт приема със ежегоден закон държавния бюджет, но ръководството на изпълнението му е изключително конституционно правомощие на изпълнителната власт в лицето на правителството. 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 му. В този смисъл разпределянето на печалбата на БЕХ ЕАД, включващо и централизирането и в държавния бюджет, е изключителна преценка на правителството, съответно на други овластени органи на изпълнителната власт.

Законодателната власт може само да упражни парламентарен контрол върху решенията на органите на изпълнителната власт, но не и да изземва техни изключителни, конституционно уредени правомощия по чл. 106 от Конституцията чрез налагане на забрана за внасянето на дивидент от БЕХ ЕАД в приход на бюджета.

Нарушаването на чл. 106 от К неизбежно означава и нарушаване на конституционния принцип на правовата държава и върховенството на закона, установен в чл. 4, ал. 1 и на принципа за разделение на властите, уреден в чл. 8.

Конституционният съд се е произнесъл по сходен казус с принципно, обосновано и прецизно решение – 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“.

С оглед на изложеното считам, че решението на Народното събрание, отнасящо се до адресирана до министъра на енергетиката забрана да разпределя дивидент от печалбата на БЕХ ЕАД е противоконституционно.