

при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 21.07.2022 г. конституционно дело № 4/2022 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

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

Конституционно дело № 4/2022 г. е образувано на 7.03.2022 г. по искане на петдесет и девет народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

Според вносителя изборът не е извършен в съответствие с процедурните правила, приети от Народното събрание, и избраният председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) не отговаря на изискването за професионален стаж за заемане на длъжността, предвидено в чл. 12, ал. 1, т. 2, буква „д“ във връзка с § 1, т. 59 от допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката (ЗЕ). Народните представители намират за конституционно недопустима промяната на изискванията за стаж в сферата на енергетиката, направена със Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ДВ, бр. 9 от 2022 г., ЗИДЗЕ), който е влязъл в сила след изтичане на срока за предлагане на кандидати за председател на КЕВР, но преди извършване на окончателния избор. Твърди се, че подобен подход на законодателя при вземане на решения нарушава принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, по отношение на неговите компоненти правна сигурност и предвидимост. Освен това той нарушава и принципа на политическия плюрализъм и равнопоставеност, прогласен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е осигурена възможност на народните представители от всички парламентарни групи в рамките на процедурата да предложат кандидати, отговарящи на нововъведените изисквания за заемане на длъжността. Проведената процедура за избор на председател на КЕВР нарушава и задължението на България да участва в изграждането и развитието на

Европейския съюз, прогласено в ал. 3 на чл. 4 от Конституцията, доколкото се твърди, че държавата не е успяла да обезпечи процедура за независим, прозрачен и безпристрастен избор на висш ръководен служител на регулаторен орган, каквато е КЕВР.

С Определение от 22.03.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането до разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на енергетиката, председателя на Комисията за енергийно и водно регулиране, Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските енергийни агенции, Асоциация свободен енергиен пазар, Асоциацията на търговците на енергия в България, Асоциацията за производство, съхранение и търговия с електроенергия. Със същото определение съдът е дал възможност на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Богдан Йорданов, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Христо Паунов да представят правно мнение по предмета на делото.

Съдът е изискал от Народното събрание да представи заверено копие от цялата документация, относима към процедурата за избор на кандидата Станислав Боянов Тодоров за председател на КЕВР.

На 8.04.2022 г. по делото е постъпило писмо с вх. № 98/08.04.2022 г. от Народното събрание, придружено от заверени копия на поисканите документи.

На 18.04.2022 г. в деловодството на Конституционния съд е постъпило писмено искане от Станислав Боянов Тодоров да бъде конституиран в лично качество като заинтересувана страна и да му се даде разумен срок да предостави становище по

предмета на делото.

С Определение от 20.04.2022 г. съдът е приел като доказателства по делото документите, изпратени от Народното събрание.

Със същото определение съдът е конституирал в лично качество Станислав Боянов Тодоров като заинтересувана страна и му е предоставил срок да представи становище по предмета на делото.

С Определение от 9.05.2022 г. Конституционният съд е оставил без уважение искането на председателя на КЕВР, като е отказал да приобщи приложените от него към становището му документи като писмени доказателства по делото.

В изпълнение на предоставената им от съда възможност по к. д. № 4/2022 г. становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, проф. Васил Мръчков, проф. Екатерина Михайлова, проф. Дарина Зиновиева и доц. Наталия Киселова. Станислав Боянов Тодоров е представил становище както в лично качество, така и в качеството му на председател на КЕВР.

В представените становища и правни мнения по делото поканените институции и специалисти приемат, че атакуваното решение на Народното събрание не е противоконституционно. Според тях то е взето при съблюдаване на всички приложими процедурни правила, като на всеки етап от процедурата действията на участниците в нея са осъществени изцяло в рамките на конституционно установените им правомощия и съобразно приложимата законова уредба.

Министерският съвет заема позицията, че Народното събрание е свободно съобразно конкретната фактическа и правна обстановка с оглед постигането на бързина и

ефективност да определи какви ще са елементите на процедурата по избор, както и значението и тежестта на всеки един от тях в цялостния процес до осъществяване на решаващия акт. Според правителството преценката на Конституционния съд не бива да обхваща тези елементи, а само конституционността на крайното решение за избор. Упражнявайки контрола за конституционност, съдът не може да излезе извън обстоятелствата, мотивирали Народното събрание да приеме оспореното решение, или да подменя суверенната воля на Народното събрание по отношение на избора.

В становищата си като председател на КЕВР и в лично качество Станислав Боянов Тодоров отстоява тезата, че съдът следва да осъществи контрол за конституционност и контрол за законност на решението на Народното събрание. Контролът за законност според него представлява проверка дали Народното събрание е спазило своите вътрешни правила и процедури при приемане на решението и дали в хода на процедурата е съобразило материалноправните изисквания на закона, но без да се осъществява контрол върху това как парламентът тълкува и прилага собствените си закони, какви доказателства събира и приема като достатъчни при вземане на кадрови решения по реда на чл. 84, т. 8 от Конституцията.

Проф. Васил Мръчков в своето правно мнение заема позицията, че обхватът на контрола за конституционност следва да се концентрира само и единствено върху акта на избора и съответствието му с правилата, уредени в самата Конституция, относно: кворума и мнозинството, с които е прието решението, неговото обсъждане и гласуване на едно четене, обнародването му по надлежния ред в „Държавен вестник“, както и задължителността на самото решение за всички държавни органи, включително за самото Народно събрание. Отклонението от този подход при преценката на съда би представлявало натоварване на принципа на правовата държава с неприсъщи основания за оспорване на конституционността на актовете на парламента.

Проф. Екатерина Михайлова смята, че оспорваното решение е взето в съответствие с Конституцията, Правилника за организацията на дейността на Народното събрание и

правилата, приети от Народното събрание, за избор на председател на КЕВР. Според нея осъществяването на правомощието по чл. 84, т. 8 от Конституцията е израз на политическата воля и преценката по целесъобразност на парламента, затова при контрола за конституционност съдът следва да съблюдава дали са нарушени само и единствено конституционни разпоредби.

Проф. Дарина Зиновиева счита, че оспорваното решение не е противоконституционно, защото при приемането му Народното събрание е действало изцяло в рамките на конституционно предоставената му компетентност, като е съобщило приложимите процесуални норми и материалноправни изисквания, предвидени в Конституцията, законите и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

Доц. Наталия Киселова застъпва позицията, че при осъществяване на контрола за конституционност върху атакуваното решение Конституционният съд трябва да съобщи както съответствието му с приложимите конституционни норми и принципи, така и съответствието му с нормативния режим, установен в Закона за енергетиката. Съдът обаче не следва да навлиза в конституционноустановеното правомощие на Народното събрание да преценява по целесъобразност самия акт на избор или оценката на нуждата от законодателни изменения в конкретна правнорегулирана област.

Съдът, като обсъди доводите в искането, представените и приети по делото писмени доказателства, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе по същество, взе предвид следното:

I. Относно твърдяното противоречие с принципа на правовата държава

Аргументите за противоконституционност на атакуваното решение на Народното

събрание са свързани с нарушение на принципа на правовата държава в неговия формален компонент – изискването за правна сигурност и предвидимост, от една страна, поради твърдяно обратно действие на нормите от ЗЕ, уреждащи изискванията за професионален „стаж в енергетиката“ (§ 1, т. 59 ДР на ЗЕ) на председателя на КЕВР, а от друга – поради противоречие с принципа на законност, приложим към всички актове на Народното събрание.

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.).

Във връзка с това оценката на настоящото производство изисква идентифициране на евентуално противоречие с принципа на правовата държава. Това предпоставя анализ на процесуалноправната и материалноправната нормативна уредба, приложима към избора на председател на КЕВР.

Изборът на председател на КЕВР се извършва чрез парламентарна процедура, която е предназначена да даде правна рамка на реализирането на правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 8 от Конституцията – избор или освобождаване на ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Тя започва на 21.01.2022 г., когато парламентът приема Решение на Народното събрание за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика, с петдневен срок, в който народни представители и парламентарни групи могат да предлагат кандидатури за председател и един член на КЕВР. Този срок според приетите правила завършва на 26.01.2022 г. В рамките му е внесена една кандидатура за председател на КЕВР от парламентарната група на „Продължаваме промяната“ – кандидатурата на Станислав Тодоров. След изтичането на срока за номинации процедурата е преминала в своя втори етап, свързан с оценка и селекция на номинираните кандидати в парламентарната Комисия по енергетика, която е проверила представените документи и съответствието на кандидата с изискванията за заемане на длъжността, след което пред нея на 2.02.2022 г. е проведено публично изслушване на единствения кандидат за длъжността „председател на КЕВР“. След изслушването на 3.02.2022 г. парламентарната Комисия по енергетика е внесла в парламента доклад с констатациите си, както и проекторешение за избор на председател на КЕВР. За такъв, отговарящ според комисията за заемане на тази длъжност, е предложен Станислав Тодоров. Последният етап от избора е проведен на 9.02.2022 г., когато Народното събрание е провело гласуване и е приело решение, с което е избрало Станислав Боянов Тодоров за председател на КЕВР. Именно това решение на Народното събрание е предмет на конституционен контрол в настоящото дело.

Правната уредба, приложима към избора, е многостепенна. Общите правила в нея се съдържат в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), а специалните – в Закона за енергетиката, както и в Решението на Народното събрание за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика от 21.01.2022 г. На конституционно ниво уредбата съдържа

правила относно правомощията на Народното събрание във връзка с избора (чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 86, ал. 1 от Конституцията), правилата относно обсъждането и гласуването в пленарна зала (чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията), както и за обнародването на приетия акт в „Държавен вестник“ (чл. 5, ал. 5 и чл. 88, ал. 2 и 3 от Конституцията). Специалните правила по отношение на проведения избор са уредени в ЗЕ – чл. 11, ал. 5 и чл. 12 във връзка с § 1, т. 59 и 59а ДР, съдържащи условията, на които трябва да отговарят предложените кандидати, както и в Решение на Народното събрание от 21.01.2022 г. за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика (ДВ, бр. 7 от 25.01.2022 г.), което съдържа вътрешната процедура в парламентарната Комисия по енергетика, пред която се развива първият етап от избора, свързан с процеса на номиниране на кандидати, оценка и селекция на кандидатурите, които следва да бъдат предложени за гласуване от пленарния състав на Народното събрание.

Спорният въпрос по делото е свързан с приложението на материалноправната рамка, предвидена в Закона за енергетиката, и по-конкретно изискванията за стаж в сферата на енергетиката по смисъла на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ за заемане на длъжността „председател на КЕВР“ след изменението им със ЗИДЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.). Според искането фактът, че процедурата за изменение на ЗЕ и процедурата за избор на председател на КЕВР, протичат паралелно, опорочава крайния акт на избора. По данни от публичния регистър на Народното събрание Законопроект със сигнатура № 47-254-01-3 за Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, съдържащ визираната промяна на т. 59 от допълнителните разпоредби, на 21.01.2022 г. е гласуван на първо четене в Народното събрание. На 27.01.2022 г. законът е приет на второ четене в парламента. Изменението е обнародвано по надлежния ред и е влязло в сила от деня на обнародване в „Държавен вестник“, бр. 9 от 2022 г. от 1.02.2022 г. Във връзка с това вносителят застъпва тезата, че промяната на изискванията за стаж на председателя на КЕВР в сферата на енергетиката със ЗИДЗЕ, която влиза в сила след края на срока за номиниране на кандидатури, но преди извършване на окончателния избор, представлява хипотеза на същинско обратно действие на закон (ретроактивност *stricto sensu*), което е приложено към започнала вече процедура без наличието на изрична норма,

позволяваща това. Поради това идентифицирането на липсата или наличие на обратно действие на закона, както и вида обратно действие, в рамките на процедурата за избор на председател на КЕВР е от значение за преценката за конституционосъобразност, тъй като предопределя дали подходът на Народното събрание при вземане на решението е съобразен с принципа на правната сигурност като компонент на правовата държава.

Обратното действие (реетроактивност) на правните норми е проблем, разискван и анализиран подробно в практиката на Конституционния съд (Решение № 9 от 1992 г. по к. д. № 4 от 1992 г., Решение № 9 от 1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г., Решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г., Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15 от 2010 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г., Решение № 10 от 2013 г. по к. д. № 8 от 2013 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г. и много други). В това отношение правната теория и практика ясно разграничават два вида обратно действие на правните норми – същинско и несъщинско. Характерно за несъщинското обратно действие е, че чрез него се преуреждат заварени правоотношения, но без да се ревизират вече настъпилите последици, а само се променя съдържанието на правата и задълженията на правните субекти за в бъдеще. В теорията и практиката този подход се нарича още „незабавно прилагане на закона“. За разлика от него същинското обратно действие на правните норми има значително по-сериозно въздействие върху засегнатите от него правоотношения, защото позволява да бъдат ревизирани настъпили преди влизането им в сила правни последици. То е налице, когато правна норма променя правните последици от факти, които са реализирани преди нейното влизане в сила. Това може да означава, че правно релевантен факт губи своите правни последици, че правно ирелевантен факт придобива правни последици или че правните последици на даден факт биват променени. Конституционосъобразността на подобен законодателен подход е обвързана най-вече с вида ретроактивност на правната норма и степента, в която засяга правоотношенията, които регулира. Принципът при приложение на обратното действие е, че преуреджането на засегнатите правоотношения трябва да стане по начин, който да не ограничава вече придобити права (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г., Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г. и др.) и че трябва да се прилага по изключение, като е необходимо да е предвидено с изрична законова разпоредба (чл. 14, ал. 1 от

Закона за нормативните актове).

За да се обоснове наличие на същинско обратно действие, трябва да е налице промяна в правните последици на осъществили се вече юридически факти (завършен фактически състав) вследствие на новоприетата правна норма, която се прилага по отношение на минал период от време. В конкретния атакуван пред съда случай с избора на председател на КЕВР към момента на влизане в сила на ЗИДЗЕ процедурата по избора не е била завършена, тъй като нито парламентарната Комисия по енергетика, нито Народното събрание са взели решения за избор. Конституционният съд приема, че е налице хипотеза на несъщинско обратно действие, защото „нововъведенният правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили“, което правната теория и практиката на съда определят като „несъщинска ретроактивност“ или „незабавно прилагане на закона“ (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.).

В искането наличието на обратно действие е приведено като аргумент за нарушение на принципа на правовата държава, защото според вносителите в ЗИДЗЕ липсва изрична норма в преходните и заключителните му разпоредби, която да разпростира действието на новия материален закон, уреждащ изискванията за заемане на длъжността „председател на КЕВР“, към вече започналата процедура. Въпреки че съдът не приема твърдението на вносителя относно вида обратно действие, приложимо към обсъжданите разпоредби, той е съгласен, че резултатът от този подход на законодателя в конкретния случай е противоконституционен, макар и по различни причини.

Процедурата по избор на председател на КЕВР е динамичен фактически състав. В конкретния случай той е започнал и част от юридическите факти от него (приемане на правила за избор и извършване на номинации) са се осъществили при действието на един материален закон, дефиниращ предпоставките за заемане на тази длъжност, които са по-рестриктивни от тези, приети със ЗИДЗЕ. Друга част от юридическите факти (изслушването на номинирания, обсъждане на номинацията в Комисията по

енергетика, изготвянето на доклад и на проект за решение на парламента) и целият фактически състав са завършени при действието на друг материален закон, който предвижда по-облекчени условия за заемането на длъжността „председател на КЕВР“. Промяната на изискванията за заемане на длъжността в хипотезата на процедура за избор, която вече е започнала към момента на влизане в сила на ЗИДЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.), но не е била завършена, без да е предвидена изрична правна норма, която да укаже кой е приложимият материален закон в периода на развитие на тази процедура, води до неяснота и несигурност в правоприлагането. Липсата на яснота по отношение на приложимата правна уредба в конкретния случай не позволява на участниците в процедурата по избор (народни представители и парламентарни групи) да формират ясна представа за нормативните рамки, в които могат да реализират своите конституционни правомощия. Те са лишени от възможността да съобразят действията си във всеки един момент от процедурата така, че да съответстват на приложимата правна рамка. Този подход на законодателя в конкретната хипотеза не отговаря на техните легитимни правни очаквания по отношение на конституционносъобразното и законосъобразното развитие на процедурата по избор на председател на КЕВР.

„Легитимни правни очаквания“ или „конституционнооправдани правни очаквания“ в практиката на Конституционния съд са понятия, анализирани най-често във връзка с правната сигурност като компонент на принципа на правовата държава във формален смисъл. Те отразяват очакванията на правните субекти за стабилност и неизменност на законодателната уредба, ограниченията в ретроактивността на правните норми и правно гарантираната им възможност да реализират в пълнота своите субективни права, необезпокоявани от чужда намеса (най-вече на държавата) – Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г., Решение № 1 от 2018 г. по к. д. № 3 от 2017 г., Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11 от 2017 г., Решение № 14 от 2020 г. по к. д. № 2 от 2020 г, Решение № 8 от 2021 г. по к. д. № 9 от 2020 г. Във връзка с това отговорът на въпроса дали изборът на председател на КЕВР е извършен в противоречие с принципа на правовата държава зависи и от преценката за наличието на конституционно защитими правни очаквания на правните субекти.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че „Конституцията, като предоставя на Народното събрание законодателната власт..., му признава правото да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълнението или отмяната на един или друг закон или негова разпоредба. ... Единствено Народното събрание има власт да решава дали и как да регулира обществените отношения, които се поддават на трайна уредба...“ (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.). В същото, а и в други свои решения (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г., Решение № 3 от 2016 г. по к. д. № 6 от 2015 г.) Конституционният съд се придържа към тезата, че единствените възможни ограничения по отношение на това правомощие са само тези, които се съдържат в самата Конституция, закрепени като права на гражданите или нейни основни принципи.

Според константната практика на съда нито надеждата, че ще се съхрани благоприятен правен режим, нито надеждата за ненастъпване на неблагоприятен такъв са оправдани правни очаквания (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.). В контекста на настоящото дело не може да се твърди, че правните субекти имат легитимно правно очакване законодателят да им гарантира, че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване не подлежат на промяна (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г.), тъй като принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11 от 2017 г.).

Същевременно обаче по отношение на законодателя несъмнено важи задължението да приема правна уредба, която е ясна, точна и непротиворечива, за да бъде годна да регулира обществените отношения. Правовата държава „във формален смисъл“ е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено и функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността: всички носители на държавна власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право. Спазването му

гарантира недопускането на произвол в държавата. Свързано със законосъобразността на държавните дейности е изискването за тяхната предвидимост, последица от което е правната сигурност. Правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото. Следователно законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки (Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г., Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г., Решение № 13 от 2012 г. по к. д. № 6 от 2012 г., Решение № 3 от 2014 г. по к. д. № 10 от 2013 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г., Решение № 8 от 2020 г. по к. д. № 14 от 2019 г. и др.). В противен случай възниква рискът сериозно да се затрудни правоприлагането и изпълнението на закона (Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.). Парламентът изглежда се е ръководил от промяната, която е приел по отношение на кандидата за председател на КЕВР, с което е проявил недопустима непоследователност, въвеждайки изисквания, които към момента на предлагане на кандидатури не са могли да бъдат изпълнени. В случая липсата на изрична правна норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която да указва кои материалноправни изисквания за заемане на длъжността „председател на КЕВР“ са приложими към започналата и неприключила процедура за избор, създава предпоставки за неяснота у правните субекти, на които принадлежи инициативата да предлагат кандидатури за тази длъжност. Безспорна е принципната позиция, че при липса на конкретна законова разпоредба, указваща друго, всеки правен субект е длъжен да съобразява поведението си само със закона, който е в сила към момента на извършване на конкретно действие или упражняването на конкретно право. При това положение, от една страна, с оглед законосъобразното протичане на процедурата по избор правните субекти са били длъжни да съобразят при номинирането на кандидати изискванията за заемане на длъжността „председател на КЕВР“, предвидени в действащата нормативна уредба в рамките на периода на предлагане на кандидатури (21.01.2022 г. – 26.01.2022 г.), която е редакцията на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ – обн., ДВ, бр. 17 от 2015 г., в сила от 6.03.2015 г. От друга страна, към момента на оценка на кандидатурите и извършване на финален избор са приложени различни, нови критерии (§ 1, т. 59 ДР на ЗЕ – обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.), които не са могли да бъдат известни на правните субекти в началото на процедурата, защото са влезли в сила на 1.02.2022 г. и действат за в бъдеще. Но дори и да са били известни, те биха били ирелевантни, защото за правните субекти не съществува

задължение да съобразяват поведението си с правна уредба, която не е в сила. Конституционният съд не споделя тезата, че тъй като процедурата за избор и процедурата за изменение на ЗЕ протичат паралелно, то участниците в тях могат да формират адекватна представа за съдържанието на предстоящите промени в § 1, т. 59 ДР на ЗИДЗЕ. С оглед развитието на двете процедури във времето е видно, че ЗИДЗЕ е приет на второ четене на 27.01.2022 г., която дата е денят, следващ крайната дата на срока за предлагане на кандидатури за председател на КЕВР (26.01.2022 г.). Правните субекти не биха могли да знаят дали и какви изменения би могъл да претърпи текстът на разпоредбата по време на обсъжданията му на второ четене, както и дали той ще влезе в сила в рамките на процедурата за избор на председател на КЕВР.

Вследствие на това в участниците в процедурата по избор при нейното започване са формирани легитимни правни очаквания, почиващи на действащата правна уредба, че процедурата ще завърши в съответствие с правния режим, съобразно който е започнала. Те са „формирани добросъвестно, с дължимото внимание“ (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.) и обвързват законодателя да ги съобрази при осъществяване на дейността си. Това ще рече, че той или може да предвиди норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която изрично да позволи започналата процедура да се проведе в съответствие с предходните изисквания за заемане на длъжността, или, отчитайки факта, че нови материалноправни изисквания за заемане на длъжността влизат в сила в хода на процедурата, да прекрати вече започналата процедура по избор и да започне друга, която да се развие изцяло в обхвата на променената правна рамка. Пренебрегвайки това свое задължение, законодателят е засегнал по конституционно недопустим начин правните очаквания на субектите процедурата по избор да протече предвидимо и законосъобразно.

Да се ограничи Конституционният съд само в преценката дали Народното събрание упражнява свое конституционно правомощие по предвидения процедурен ред, би означавало да се пренебрегне принципът на законност като необходим елемент на правовата държава.

Конституционният съд отстоява позицията, че всеки държавен орган, включително и Народното събрание, със своите актове трябва да зачита правните принципи и правила и така да създава очаквания, въз основа на които адресатите на правната уредба да могат да взимат решения за своето поведение.

Съдът потвърждава, че никое производство пред държавен орган не може да се провежда самоцелно, без да се спазват конституционните принципи. Производството не може да се развива на всяка цена, особено ако цената за това е пренебрегване на принципа на правовата държава. В този контекст производството по избор на председател на независим държавен орган се нуждае от ефективна гаранция за спазването на правната сигурност, прозрачност, предвидимост и надеждност на процеса. В конкретния случай приемането на атакуваното решение е в нарушение на тези изисквания.

На основание на гореизложеното съдът намира, че оспореното Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.) съществено засяга правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и следователно е противоконституционно.

II. Относно противоречието с принципа на политическия плурализъм

Според чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията политическият живот в Република България се основава на принципа на политическия плурализъм и нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна. В своята практика Конституционният съд застава на позицията, че в Конституцията политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля съгласно условия и ред, установени със закон (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г., Решение № 6 от 2011 г. по к. д. № 3 от 2011 г., Решение № 12 от 2011 г. по к. д. № 11 от 2011

г.). Политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно свободно изразената политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.).

Възможността за свободно и равно изразяване на политическата воля се отнася и до механизмите за приемане на актове в общопредставителния държавен орган – Народното събрание.

В искането е застъпено разбирането, че паралелното развитие на процедурата за избор на председател на КЕВР и на законодателната процедура по приемането на ЗИДЗЕ ограничава възможността на част от народните представители да представят своя кандидатура, съответстваща на променените изисквания в § 1, т. 59 ДР на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.). Съдът приема това твърдение за основателно, тъй като, както вече беше установено, в периода за номинации на кандидатури за председател на КЕВР е съществувала правна несигурност у парламентарно представените партии на опозицията, от една страна, какво точно ще бъде съдържанието на променената разпоредба, и от друга – кой е моментът, в който новоприетата разпоредба на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ влиза в сила и става приложимо право, годно да регулира правоотношението по избор на председател на КЕВР – въпроси, решавани по волята на парламентарното мнозинство. В контекста на настоящото конституционно дело съответствието с принципа на политическия плурализъм следва да се разбира като осигуряване на равни правни възможности за участие на всички парламентарно представени партии във формирането и изразяването на политическата воля. В конкретния случай вследствие на промяната на правилата на процедурата, приета по волята на мнозинството в парламента, без отдаване на дължимото на доводите на политическото малцинство в него, се нарушава принципът на политическия плурализъм по начин, който поставя под съмнение демократичния процес в парламента, което е конституционно нетърпимо. Следователно оспорваното решение на Народното събрание е прието в противоречие с принципа на политическия плурализъм. За част от парламентарно представените политически партии не са създадени равни правни възможности да упражняват правата си при формиране и реализиране на държавната политика в областта на енергетиката по същия начин, по който са могли партиите на мнозинството.

Когато се изменя законът, с който се определят условията за избираемост, това не трябва да води до ограничаване на плурализма на мненията и на възможностите в Народното събрание – всеки народен представител и парламентарна група да имат равна възможност да формират и изразят своята политическа воля. Правото на народните представители и парламентарни групи да внасят предложения за кандидатури за ръководител на държавен орган, каквато е КЕВР, не може да бъде засягано с процедурни правила, опорочаващи конституционноустановени основополагащи принципи на дейност на представителното учреждение.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че при приемането на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.), тълкувано в контекста на цялата правна рамка, регламентираща процедурата по избор, народните представители, участващи в процедурата, са били лишени от възможността при равни правни условия да внасят предложения за кандидатури за ръководител на КЕВР. Поради това оспорваното решение на Народното събрание за избор на председател на КЕВР следва да бъде обявено за противоконституционно и на основание противоречие с принципа на политическия плурализъм, прогласен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционно Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

Решението е подписано с особено мнение от съдия Соня Янкулова.