



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 5**

София, 6 април 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 31 от 13 април 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Цанко Хаджистойчев

Милена Жабинска

Станислав Димитров

Любен Корнезов

Нено Неновски

Пенчо Пенев

Николай Павлов

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Цвета Минева разгледа в закрито заседание на 1 април 1993 г. к.д. № 6 от 1993 г., докладвано от съдията Нено Неновски.

Производството е образувано по искане на 52 народни представители от 36-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията.

С определение от 2 март 1993 г. Конституционният съд допусна искането и конституира страни по делото - Народното събрание, Министерският съвет, парламентарните групи. На авторите на искането бе дадено указание да уточнят въпросите, които според тях трябва да бъдат предмет на тълкуване.

В определеният от съда срок становище представи Министерският съвет. Становище с уточнения и мотиви представиха и подателите на

искането.

Конституционният съд прие за установено следното:

В искането са поставени два въпроса:

„1. Следва ли да се счита, че императивната разпоредба на чл. 65, ал. 2 „кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията си“, се прилага и в случаите, в които след избора и встъпването в задълженията си народните представители са започнали работа в различни разновидности на държавната структура?

2. Като се има предвид разпоредбата на чл. 68, ал. 1 „Народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба или да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител“, забранителният ѝ режим включва ли дейности като:

платено участие в управителен, надзорен (контролен) съвет във фирма с държавно или общинско участие;

платено участие в банково формиране с държавно участие;

платено участие в правителствена комисия или друго правителствено формиране?“

С първия въпрос се пита дали чл. 65, ал. 2 се прилага и в случаите, в които и след избора и встъпването в задълженията си народните представители са започнали работа в системата на държавния апарат. От буквалния текст на разпоредбата се вижда, че нейни адресати са само кандидати за народни представители, които заемат държавна служба, а не избрани вече народни представители, които са встъпили в изпълнение на задълженията си. За последните се отнася чл. 68, ал. 1. Спазването на изискването по чл. 65, ал. 2 има за цел да осигури равенство в изборителната кампания на кандидатите за народни представители. Това изискване не може да се отнася за лицата, които вече са народни представители. Самите автори на искането в становището си от 12 март 1993 г. уточняват, че и в двата поставени от тях въпроса се търси тълкуване на чл. 68, ал. 1 от

Конституцията. При това положение Конституционният съд приема, че трябва да даде отговор на втория въпрос, свързан с чл. 68, ал. 1.

I. Разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията установява института на несъвместимостта между функциите на народния представител и други функции в държавния апарат и вън от него. Към този институт се отнасят и разпоредбите на чл. 72, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Конституцията, които уреждат последиците при неспазване на забраните по чл. 68, ал. 1. Основната цел на несъвместимостта е да се осигури независимостта на народните представители, на законодателната власт изобщо, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на други, външни спрямо законодателното тяло сили - държавни или недържавни по характера си. Закриляйки народното представителство, несъвместимостта брани и интересите на обществото като цяло. Наред с това несъвместимостта трябва да бъде гаранция и за редовното присъствие и участие на народния представител в работата на парламента.

В чл. 68, ал. 1 са установени два вида несъвместимост, респ. две забрани, които не трябва да се смесват: забрана за народните представители да изпълняват друга държавна служба; забрана за народните представители да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. Двете забрани визират точно определени и различаващи се фактически състави. Несъвместимостта е единство от фактически и юридически елементи. За да се констатира несъвместимост, е необходимо да се установи съответствие между определени фактически данни и хипотезата на една от двете забранителни норми, образувачи съдържанието на чл. 68, ал. 1. Без този подход не може да се отговори и на поставените в искането въпроси, по-специално попадат ли под забраните на конституционната уредба посочените в искането функции (дейности) и ако попадат, под коя точно забрана.

II. Първата забрана изключва възможността народните представители да изпълняват друга държавна служба. Това е забрана за едновременно

упражняване на депутатски мандат и служба в държавния апарат (публична функция по-общо). В конституционното развитие на държавите този вид несъвместимост исторически е възникнал най-рано. Забраната в случая трябва да гарантира спазването на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). По-пряката цел обаче се състои в предотвратяването на възможна непозволена намеса на изпълнителната власт в сферата на законодателната власт. Депутатът е представител на своите избиратели и на целия народ и за да може да изпълнява функциите си в техен интерес въз основа на Конституцията и законите и в съответствие със своята съвест и убеждение, той трябва да е свободен от всякакво обвързване, най-напред от служебно обвързване. А служебното обвързване в повечето случаи може да е съчетано и с материално обвързване. Правомощията на Народното събрание да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол не ще могат да се изпълняват ефективно, ако неговите членове са в зависимост от изпълнителната власт.

Определящо значение при тази първа хипотеза на несъвместимост има смисълът, с който е използвано в чл. 68, ал. 1 понятието "държавна служба".

Поначало понятието „държавна служба“ се използва в административното право, където то се свързва с държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната власт. Освен в тесен смисъл като изпълнение на административни, управленски функции в държавните учреждения (учреждения на бюджетна издръжка), то се схваща и по-широко - с него се обхващат и структурите на държавната администрация, чрез която изпълнителната власт осъществява функциите си по отношение на публичната собственост.

Но за държавна служба и държавни служители (за отделни техни видове) се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото. Ето защо при липсата на еднозначно доктринално или легално определение на държавната служба смисълът и съдържанието на понятието

в отделните случаи трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите и институтите, с които то се свързва.

В Конституцията освен в чл. 68, ал. 1 за държавна служба се говори и в чл. 65, ал. 2. Понятието е в основата и на разпоредбата на чл. 116. Безспорно понятието „държавна служба“ трябва да се разбира с единен и непротиворечив смисъл. Най-общо това е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. За нея се предвижда и обикновено се получава възнаграждение. Това не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални ценности. Този най-общ смисъл на понятието „държавна служба“ обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен институт, с който е пряко свързано. Не е възможно например да има абсолютно съвпадане по обем на понятието в чл. 68, ал. 1 и чл. 16. (Несъвпадението от гледище на обема не означава противоречивост в общия смисъл на понятието, то изразява само различията между видовете държавна служба.) логическото и систематическото тълкуване на двата текста води до извода, че в чл. 116 се има предвид само един вид държавна служба - в сферата на изпълнителната власт, на държавната администрация в собствен смисъл на думата. Докато в чл. 68, ал. 1 се има предвид по-широк обхват на понятието.

Функционалното понятие "държавна служба" в чл. 68, ал. 1 от Конституцията е неотделимо от института на несъвместимостта, от неговото конституционно предназначение. В подкрепа на това широко разбиране е редакцията на чл. 68, ал. 1. Според текста на разпоредбата народните представители не могат да изпълняват „друга“ държавна служба. Това означава, че за държавна служба в случая се приема и осъществяването на функциите на законодателната власт, като се забранява изпълнението на „друга“, сиреч на която и да е извън нея държавна служба. Забраната се

отнася до всички видове държавна служба и държавни служители в държавния апарат изобщо.

Изводът е, че разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията създава забрана за народните представители да изпълняват каквито и да е функции на държавата (без оглед на предмета и формата им) извън сферата на законодателната власт. Забраната се отнася както до службата в държавните учреждения (самите те най-разнообразни по предмет на дейност и начин на организация), така и до службата в управлението на публичните предприятия (държавни и общински). Тези предприятия стопанисват държавно и общинско имущество (публична собственост по смисъла на чл. 17, ал. 2 от Конституцията) и за това тяхното управление е публична функция, която приема юридическа форма на държавна служба в най-общ конституционен смисъл. Без значение е правната форма, в която е организирано публичното предприятие - държавна фирма, търговско дружество с държавно имущество и др.

III. Втората забрана по чл. 68, ал. 1 от Конституцията не позволява на народните представители да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. Докато първата забрана (или първият вид несъвместимост) се отнася до функциите на държавата и нейните органи, то втората забрана (или вторият вид несъвместимост) се отнася до друга, предимно частна дейност. Единственият критерий (отрицателен) за очертаване на тази дейност, който може да се почерпи от текста на разпоредбата, е, че става дума за дейност, която не е държавна служба. Към това ни води логическото тълкуване на чл. 68, ал. 1. Щом първата забрана има предвид държавната служба в най-широкия ѝ смисъл, това означава, че с нея се има предвид дейност, свързана с реализиране на публични функции и правомощия на държавни органи. За втората забрана остава сферата извън държавата. И тъй като тази сфера е необикновено широка и обхваща най-разнообразни дейности на хората, конституционният законодател е преценил, че конкретният вид дейност,

която е несъвместима със статута на народния представител, трябва да бъде определена със закон.

С оглед на целта, която се преследва с установяването на несъвместимост на депутатския мандат и друга служба или работа, историческият опит е показал, че независимостта на народното представителство се застрашават реално при съединяване в едно лице на публичната (държавната) власт и на икономическата власт. В такива случаи интересът на държавата обикновено страда. Възможно е развитие на корупция в държавния апарат, престижът на парламента се застрашава. Затова и най-често срещаната забрана за извършване на дейност от народен представител в частната сфера има в предвид някои от стопанските дейности, които придават особена силна икономическа мощ и които могат да поставят в зависимост определени звена на държавния апарат (в случая парламента и неговите органи), ако с тях е ангажиран и от тях е лично заинтересуван носителят на депутатския мандат. Този род дейности са подчинени на изискванията на частното право и това е един от признаците, по които може да се обособи втората забрана по чл. 68, ал. 1 за разлика от първата забрана, която се отнася по дейности, подчинени изключително на изискванията на публичното право.

У нас още не е приет закон, определящ кои са дейностите, несъвместими с положението на народен представител, които същевременно не съставляват държавна служба. това е едно от задълженията на Народното събрание по § 3, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. До приемането на закон само правилата на гражданския морал и етиката на парламентариста могат да оказват влияние. За да се установи такава несъвместимост, като се приложи чл. 72, ал. 2, т. 3 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията, е необходим закон, който определя дейността, изключена от втората забрана на чл. 68, ал. 1. Докато първата забрана по чл. 68, ал. 1 има пряка приложимост по силата на чл. 5, ал. 2 от Конституцията, то втората забрана

е обвързана от допълнителна законова уредба. Тя може да се съдържа в няколко законодателни актове. Прякото действие на втората забрана е възможно заедно със закон, който определя кои дейности са несъвместими с положението на народен представител. Недвусмислената редакция на чл. 68, ал. 1 не допуска друго тълкуване. (Във връзка с това може да се констатира, че чл. 96, ал. 1 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание е в противоречие с изричния текст на чл. 68, ал. 1 от Конституцията.) Разбира се, пряката приложимост на забраната за заемане на друга държавна служба не изключва възможността за посочване със закон на държавни служби (или на дейности, притежаващи характер на държавна служба), които народните представители не могат да изпълняват.

IV. В искането си до Конституционния съд народните представители молят да се даде тълкуване на чл. 68, ал. 1 от Конституцията с оглед на приложимостта на неговите забрани спрямо конкретно определени, не еднородни по правната си характеристика дейности: участие в правителствена комисия или друго правителствено формиране; участие в органите на предприятия, фирми и други с държавно или общинско имущество; участие в банково формиране с държавен капитал.

Първият вид дейност, посочена в искането, се състои в участието в различни правителствени органи - комисии, съвети, агенции и други структури. Тези структури са част от държавния апарат в тесен смисъл на думата (държавни учреждения), създадени са от висшия и централен орган на изпълнителната власт с определени им от него управленски (или органично свързани с тях) функции и правомощия. Поради това съвместяването на депутатски мандат с работа в такива органи е забранено от разпоредбата на чл. 68, ал. 1. Казаното се отнася и за органи (комисии, центрове, институти и др.) на подчинение към министерства и други държавни учреждения.

Прилагането на забраната предполага конкретен подход във всеки отделен случай. Разумът и духът на забраната да се заеме друга държавна



служба изискват към отбелязаните органи да не се отнасят различни комисии, съвети и др., които не са част от съответната правителствена (ведомствена) администрация и имат чисто съвещателни и препоръчителни функции (напр. временни комисии от учени и други специалисти за осветляване на определен въпрос и др.) Вторият вид дейност, посочена в искането, е участието в органите на предприятия, фирми, търговски дружества, които стопанисват държавно и общинско имущество. Макар че дейността на тези предприятия, фирми, дружества се осъществява в съответствие с частното право, техният управленски апарат е подчинен на изпълнителната власт - назначава се, контролира се и се освобождава от нея. Функцията по ръководството и управлението им отразява и реализира обществен интерес, с който е свързана и ролята на държавата. В този смисъл това е също публична функция и държавна служба. Апаратът за управление на посочените публични юридически лица е специфична част на държавния апарат като цяло, който се изгражда и чиито структури си взаимодействуват по принцип в съответствие с публичното право. Такова тълкуване намира опора в нормите на самата Конституция, които се отнасят до стопанската дейност на държавата и до правомощията на изпълнителната власт в икономиката (особено чл. 18 и 106). То намира опора и в законови норми (чл. 61 и 62 от Търговския закон, а също § 2 от преходните и заключителните разпоредби на същия закон; чл. 1 от Закона за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество; Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия).

В изпълнение на правомощието си по чл. 106 от Конституцията да „организира стопанисването на държавното имущество“, както и на правомощията си, определени със закон, Министерският съвет е издал няколко постановления. С тях се уреждат в подробности управлението на държавното имущество, упражняването от Министерския съвет на правото му на притежател на държавния капитал в търговските дружества. Особено характерно в това отношение е Постановление № 265 от 28 декември 1992

г. (ДВ, бр. 4 от 1993 г.) Въз основа на тези нормативни актове Министерският съвет, министрите и председателите на комитети към Министерския съвет са издали множество разпореждания, заповеди и решения за системата на управление и за назначаване и освобождаване на персоналия състав на ръководните и контролните органи (надзорни и управителни съвети, съвети на директорите и др.) на търговските дружества с държавно имущество.

Цялата тази юридическа уредба не оставя съмнение, че членовете на управленските органи на различните държавни предприятия, фирми, търговски дружества с държавно и общинско имущество са включени в системата на държавния апарат, на изпълнителната власт по-специално. Без такива органи и без тяхната и на членовете им служебна зависимост спрямо правителството не би могло да упражнява правата и задълженията си във връзка със стопанисването на държавното имущество, които са му определени от Конституцията.

Обстоятелството, че след издаване на юридическите актове за назначение на членовете на надзорни, управителни и други съвети се сключва договор между тях и съответния изпълнително-разпоредителен орган, не променя същността на функцията, която тези органи изпълняват, и на службата, която техните членове носят. Налице е публична функция и държавна служба. Договорите, наречени в нормативните актове "договори за управление", определят спецификата на публичноправния в основата си характер на отношенията между ръководните (управленските) органи на държавните предприятия и публичните юридически лица, от една страна, и органите на правителствената власт, от друга. Договорите конкретизират дейността, която ще се осъществява, възнаграждението, което ще се получава, изобщо правата и задълженията, но не заличават публичноправните отношения и зависимости в случая. Правните отношения се пораждат от сложен юридически фактически състав - административен акт и договор. Определящ е административния акт.

Заклучението е, че разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията забранява едновременно изпълняване на депутатски функции и функции в надзорни, контролни, управителни и други органи на фирми и търговски дружества с държавно имущество в случаите, в които системата на управление и органите на управление на тези стопански (държавни и общински) организации се определя неавтономно, а с държавно-властнически актове. Вярно е, че сключвайки договор за управление на търговско дружество с държавно участие, народният представител не се превръща в държавен служител по смисъла на чл. 116 от Конституцията, тъй като не заема длъжност в държавната администрация. Но той изпълнява държавна служба по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, тъй като встъпва в публични отношения - а те са отношения не едностранна зависимост - с изпълнителна власт. В основата на отношенията като юридически факт стои индивидуалният акт на изпълнителния държавен орган. Той е предпоставка на договора. Самият договор се сключва с орган на изпълнителната власт (Министерски съвет, министри и др.) и предназначението му е да се уредят функции на изпълнителната власт по стопанисване и управление на държавното имущество (чл. 106 от Конституцията). Договорната форма придава специфика и особености на характера на възложените функции, но не го променя. Същественото е, че функциите са проява и реализация на правомощията на изпълнителната власт. От това гледище и с оглед на посочените в искането дейности може да се каже, че забраната по чл. 68, ал. 1 (първата хипотеза или първото основание за несъвместимост) включва и забрана за народните представители да изпълняват функции на изпълнителната власт въз основа на договор за управление.

Третият вид дейност, за която трябва да се даде тълкуване дали тя се обхваща от някоя от забраните по чл. 68, ал. 1 от Конституцията, е участието в банки с държавно имущество (държавен капитал). Тъй като съществуват различни по правен статут банки, са необходими разграничения.

Българската народна банка (наричана в нормативни актове и централна банка) притежава безспорно чертите на държавно учреждение, провежда държавна политика, органите ѝ се избират, респ. назначават, от Народното събрание и от президента на Републиката и разполагат с държавновластнически правомощия в съответната сфера на обществени отношения. Поради това не може да има и спор, че народни представители не могат да заемат държавна служба в тази банка. В потвърждение на това е и разпоредбата на чл. 14 от Закона за Българската народна банка. По същия начин трябва да се отговори на поставения въпрос и по отношение на участие в органите на Държавната спестовна каса и Държавния застрахователен институт. Във всички тези случаи е в сила първата забрана на чл. 68, ал. 1. Що се отнася до останалите видове банки, чиито органи (съвети на директорите или надзорни съвети) не се формират с актове на държавата, те са извън действието на първата забрана по чл. 68, ал. 1. Не е налице изпълнение на държавна служба щом членовете на тези органи не се назначават по административен път. Участието в тях може да се обяви за несъвместимо с положението на народен представител със закон. Тогава ще може да бъде приложима втората забрана по чл. 68, ал. 1. Както се посочи, подобен закон още не е приет.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционния съд

### **РЕШИ:**

Народните представители не могат да изпълняват функции, като:

а) членове на правителствени комисии, съвети, агенции, центрове и други подобни държавни структури;

б) членове на органи на държавни и общински предприятия, фирми, търговски дружества с държавно и общинско имущество, възлагани им с актове (разпореджания, заповеди, решения) на органи на изпълнителната

власт и свързаните с тях договори за управление.

Председател: Асен Манов