



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ №10**

София, 6 октомври 1994 г.

(обн. ДВ, бр. 87 от 25 октомври 1994 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Николай Павлов

Милчо Костов

Теодор Чипев

Цанко Хаджистойчев

Милена Жабинска

Станислав Димитров

Любен Корнезов

Нено Неновски

Пенчо Пенев

при участието на секретар-протоколчика Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 6 октомври 1994 г. конституционно дело № 4/94 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

С определение от 5.V.1994 г. по конституционно дело № 4/94 г. Конституционният съд допусна искането на група народни представители за тълкуване на § 3, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 от Конституцията, в смисъл кой орган е компетентен да приложи или да прогласи непосредствено действаща конституционна разпоредба в хипотезата на § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Съдът допусна и направеното искане за тълкуване на чл. 12, ал. 1 и чл. 44, ал. 1 от Конституцията във връзка с правото на сдружаване, в смисъл кои са конституционнодопустимите предели за това и конституционносъобразно ли е монополизирането на правото на сдружаване в определена сфера на дейност.

По делото бяха конституирани като заинтересувани страни Председателството на Народното събрание, Министерството на вътрешните работи, Комитетът по горите, Българският ловно-рибарски съюз и Националното дружество на свободните ловци. Писмени становища постъпиха от всички страни, с изключение на Председателството на Народното събрание.

Според становището на Министерския съвет Конституционният съд няма правомощия да обявява за противоконституционни разпоредби на заварени закони в хипотезата на § 3 от Конституцията, като за това се позовава на установената вече практика на съда. Счита, че прякото действие на конституционните норми, предвидено в чл. 5, не може да се приложи тогава, когато с атакувания закон, например Закона за ловното стопанство, се създава определен ред, условия, процедура, които просто ако се премахнат или обезсилят, биха създали недопустима празнина в правното регулиране. В такива случаи считат, че единствено възможното разрешение е намесата на законодателя.

Според становището на Министерството на вътрешните работи Конституционният съд също не е компетентен да се произнася и прогласява непосредствено действие на конституционните норми по отношение на завареното законодателство в хипотезите на § 3 от Конституцията. И тук се прави позоваване на съществуващата досега практика на Конституционния съд. Изказва се тезата, че щом Народното събрание не е отменило един заварен закон или разпоредби в него в указания в § 3 срок, то мълчаливо е приело, че този закон не е противоконституционен. По отношение на

възможния монополизъм в сферата на сдружаването счита, че такъв е недопустим за сдруженията със стопанска цел и затова има създадено надлежно законодателство - Търговският закон и Законът за защита на конкуренцията.

В становището си Съюзът на ловците и риболовците приема, че в сфера, каквато представлява опазването на дивеча и ловуването, е нужно силно държавно регулиране. Не се счита за противоконституционно в тази сфера да бъде призната от закона само една организация (сдружение), а възлагането и на известни държавни функции се приема като необходимост, продиктувана от икономическа и екологическа целесъобразност. Конституционният съд не е компетентен за обявяване противоконституционността на заварени закони, като това трябва да стане от Народното събрание с приемане на ново законодателство. Това е становището и на Комитета по горите.

В становището на Независимото дружество на свободните ловци се поддържа, че чрез Закона за ловното стопанство се създава монополизъм в сдружаването в сферата на упражняването на ловните и риболовните спортове и грижата за възпроизводство на околната сред - нещо, което противоречи на конституционните принципи за свобода на сдружаването, прогласени в чл. 12 и 44 от Конституцията. Считат за противоконституционно възлагането на държавни функции по отношение на сдружения, създадени и действащи при условията на новата Конституция.

Съдът, след преценка на доводите, изтъкнати в становищата на заинтересуваните страни, и представените по делото писмени доказателства - протоколи от заседанията на Народното събрание, както и протоколи от заседанията на Конституционната комисия, а също и представените от страните писмени доказателства, приема следното:

I. Относно тълкуването на § 3, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 от Конституцията

Тълкуването на § 3, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 е допуснато от Конституционния съд, като за основна тълкувателна задача е определена тази да се отговори на въпроса: кой орган е компетентен да приложи или прогласи непосредственото действие на конституционните разпоредби в хипотезите на приложимост на завареното от Конституцията законодателство.

От изясняване преди всичко се нуждае понятието "непосредствено действие", съдържащо се в чл. 5, ал. 2 от Конституцията ("разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие").

Непосредственото действие на конституционните норми е основен белег, който характеризира Конституцията като върховен нормативен акт и който полага основите на системата на действащото право в Република България. Непосредственото действие е вътрешно присъщо на всеки нормативен акт, включително и на такъв, заемащ върховно положение в йерархията на нормативните актове. Без съмнение то съществува и се проявява и по отношение на Конституцията, независимо дали ще бъде нормативно прогласено или не. В този смисъл чл. 5, ал. 2 има значение само да подчертае нещо, което обективно е налице. Явно в близката история трябва да търсим причините, накарали конституционният законодател изрично да напомни, че Конституцията не е пожелание, а действащо право.

Непосредственото действие означава, че не е необходимо да има опосредстващ елемент или звено от правно-техническа гледна точка, за да се прояви то. Непосредственото действие прави от Конституцията живо, приложимо право.

Тясно свързан с непосредственото действие е въпросът за правната характеристика и същност на конституционните норми в зависимост от

тяхното съдържание. Някои от тях регулират пряка конституционна материя (форма на управление, функции и устройство на основните държавни органи, осъществяващи принципа за разделение на властите, основните права и свободи на гражданите), други прогласяват бъдещо законово регулиране и дават основните му насоки, трети установяват конституционни принципи. Макар да са различни по своето съдържание, всички те имат едно общо качество и това е непосредственото им действие. Това непосредствено действие се проявява по различен начин в зависимост от конкретното съдържание на всяка конституционна норма.

В § 3, ал. 1 е предвидено, че разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията. Макар никъде в текста да не е споменат изразът "непосредствено действие", всъщност правилото на § 3, ал. 1 е резултат именно от възможното проявление на тази основна характеристика на конституционните норми. Да се реши фиксираният в § 3 проблем всъщност означава да се приложи непосредственото действие на конституционните норми спрямо конкретен заварен от Конституцията нормативен акт.

Основен в материята е въпросът кой и в каква степен може да прави тази преценка - запазва ли се валидността и приложимостта на заварения закон или се проявява директното непосредствено отменително действие на конституционните норми.

От казаното дотук може да се направи изводът, че Конституцията подлежи на прилагане както всеки друг нормативен акт. Проблемът за конституционносъобразността на завареното законодателство, който всъщност е частен проблем за прилагане на непосредственото действие на конституционните норми, е разрешим по принцип от компетентните за всеки конкретен случай правоприлагащи органи (съдебни, административни и др.). Това може да стане по повод на защита на конституционно прогласени права и свободи, по повод на защита на други

имуществени или неимуществени права и законни интереси, по повод на реализиране на компетенции от страна на държавни и административни органи.

Позоваването на Конституцията в един спор в областта на гражданското, наказателното, административното или някакъв друг клон на правото не изисква специален процесуален ред за разрешаването му. Защитата на правото, при което ще се приложи непосредственото действие на съответните конституционни норми, ще се осъществи по реда на Гражданско-процесуалния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс или Закона за административното производство, т.е. ще се реализира по действащия процесуален ред. Решението по такъв спор няма да има общозадължителна сила, а ще породи действие само за конкретния случай. Инстанционната проверка на правилността му ще се осъществи на общо основание по реда на действащото процесуално законодателство. Това отличава решението на правоприлагащия орган от решение на Конституционния съд, което по силата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани.

II. Тълкуване на чл. 12, ал. 1 и чл. 44 от Конституцията относно конституционнодопустимите предели за сдружаване и конституционносъобразността на монополизиране на правото на сдружаване

Правото на сдружаване е основно право на личността. Свободното му осъществяване е една от най-важните характеристики на правовата държава. Правото на сдружаване съчетава либералната идея за свободата на индивида с колективистичната идея за обединяване усилията на повече хора за постигане на определени цели. Самото упражняване на правото на сдружаване е израз и изява на свободна воля и свободен избор.

Всички модерни конституции и международни актове за защита на човешките права отделят подобаващо място на това право. В нашата

конституция основните текстове са чл. 12, ал. 1 и чл. 44. Член 12, ал. 1, според който "сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси", има стойност на конституционен принцип и затова е намерил място в глава първа на Конституцията "Основни начала". Член 44 с всичките свои три алинеи регулира правото на сдружаване като основно право на гражданите и затова мястото му е определено в едноименната глава на Конституцията.

Проблемът за обхвата на правото на сдружаване е несъмнено централен проблем на материята. Практиката познава различни видове сдружения: с идеална цел (образувани по Закона за лицата и семейството), със стопанска цел (по Търговския закон и Закона за задълженията и договорите), със смесен характер - с идеална цел, но и с елементи на извършване на стопанска дейност (със смесен режим на регулиране). Сдруженията с идеална цел могат, според предмета на дейност, да се подразделят на политически (партии), синдикални (организации) и с друга идеална цел (например в сферата на образованието, културата, спорта и др.). Съществуването на чл. 11, ал. 2 и 3, посветен на партиите, както и на чл. 49, посветен на синдикалното сдружаване извън основните текстове на чл. 12, ал. 1 и чл. 44, не означава нищо друго, освен подчертаване на спецификата и важността им като форми на сдружаване. И по отношение на тях обаче ще важи общият режим за сдруженията, например ограниченията, предвидени в чл. 44, ал. 2 от Конституцията.

Когато се говори за конституционнодопустимите предели на проявление на едно право, всъщност реципрочно се поставя въпросът за възможните негови ограничения, за конституционната рамка, в която то може да се упражнява. Веднага трябва да се каже, че тази рамка за правото на сдружаване е твърде широка. У нас съгласно Конституцията могат да се образуват по принцип всякакви сдружения с позволена цел и средства на дейност. Не е необходимо възможността за сдружаване да е предвидена

непременно в закон или друг нормативен акт. Гражданите свободно определят предмета на сдружаването и целите, които си поставят. Не е необходимо държавата във всички случаи да дава под някаква форма предварително разрешение за създаване на сдружения. Наред с това, за да бъде спазен балансът между интересите на гражданите, обединени в сдружение, от една страна, и държавата и останалите граждани, от друга страна, Конституцията е предвидила определени ограничения. Съгласно чл. 44, ал. 2 от Конституцията "забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие". Ограничения са предвидени и в чл. 11, ал. 2 и 4 относно политическите партии и в чл. 12, ал. 2 относно синдикалните сдружения.

За всяко от тези ограничения би могло да се разсъждава и пише много. Това обаче би ни отклонило от конкретно поставената тълкувателна задача. Видно от направеното искане, групата депутати са мотивирани да поискат тълкуване от Конституционния съд, преди всичко за да получат отговор на два въпроса - допустимо ли е създаването на монополна организация (сдружение) и дали на едно доброволно сдружение на граждани могат да се възлагат и някакви държавни функции. Тези два въпроса ще се обсъждат по-нататък.

Необходимо е преди всичко да се изясни какво значи "монополизиране на дейност от сдружение на граждани". По принцип е недопустимо от конституционна гледна точка да се създава законодателство, което благоприятства конкретно сдружение за сметка на други съществуващи или предстоящи да се образуват сдружения. Такова законодателство би било противоконституционно, защото ще противоречи



на чл. 44, ал. 2 от Конституцията. От друга страна, в редица случаи държавата не само има право, но е и длъжна да създава определени ограничения във връзка с правото на сдружаване, за да изпълнява вменени и от Конституцията задължения. Такива са например задълженията и съгласно чл. 15: "Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразяването на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната."

Със закон държавата би могла да създаде условия за състезателност между различни сдружения, ако е невъзможно или нецелесъобразно упражняването на една и съща дейност да се извършва от повече такива сдружения (така може да се постъпи например при даване на концесии върху монополни за държавата дейности съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията).

Държавата със закон може да ограничи дейността на някои сдружения. Ограниченията могат да бъдат налагани по съображения за стопанска целесъобразност, могат да бъдат екологически мотивирани и др., във всички случаи обаче те трябва да са конституционносъобразни. Това е възможният допустим предел на всякакви ограничения. Преценката трябва да бъде конкретна.

За опазване на дивеча и околната среда държавата може да ограничи броя не само на сдруженията, занимаващи се с ловни спортове, но и на членския им състав. Това трябва да стане със закон. Сдружението, което ще бъде избрано измежду кандидатстващите, трябва да бъде по принцип отворено за всички граждани, които биха искали да се включат в него, разбира се, при спазване на изискванията, определени със закон.

Относно втория въпрос - дали на гражданско сдружение могат да се възлагат и известни държавни функции, съдът счита, че при определени условия това е възможно. Животът е изключително разнообразен и е твърде

схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип. Съществуват редица сфери на дейност, в които това е даже желателно - например опазването и възпроизводството на околната среда, някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие, оказване на помощ на население или територии, попаднали в бедствено положение, и др. Възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани може да става само със закон. Единствено Народното събрание може да прави преценка допустимо и обществено оправдано ли е такава възлагане. На законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат.

Законовата форма прави възможно атакуване пред Конституционния съд при евентуална противоконституционност. Това създава съществена гаранция за ненакърнимост на конституционно прогласените граждански права и свободи, а също така представлява гаранция срещу възлагането на държавни функции, които по дефиниция могат да бъдат упражнявани само от държавни органи (например функции от военно-охранително естество, в сферата на сигурността, външната политика и др.).

Важно изискване в случаите на възлагане на държавни функции върху сдружения на граждани е стриктно спазване принципа на доброволност, т.е. да е налице демократично взето решение от върховния представителен орган на сдружението (обикновено общото му събрание) за поемане на възлаганите държавни функции.

Водим от изложените съображения, Конституционният съд

**РЕШИ:**

I

По силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията (чл. 5, ал. 2) всеки гражданин и всяко юридическо лице може да се позовава на основния закон в защита на своите права и законни интереси.

Разпоредбите на заварените закони и други нормативни актове по силата на § 3, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 се прилагат само ако не противоречат на Конституцията. Защитата на конституционните права и законните интереси на гражданите и юридическите лица се осъществява по действащия процесуален ред.

Решенията на правоприлагащите органи във връзка с прилагането на непосредствено действащите конституционни норми нямат общозадължителна сила, а пораждат действия само за конкретния случай, като подлежат на предвидения в съответните процесуални закони институционален контрол.

## II

Съгласно Конституцията на Република България могат да се образуват сдружения на граждани с позволени цели и средства на дейност, като не е необходимо възможността за това да е предвидена непременно в закон или друг нормативен акт.

Гражданите свободно определят предмета на сдружаване при спазване изискванията на чл. 44 от Конституцията, без да е необходимо във всички случаи държавен орган да дава предварително разрешение за това.

Когато държавен и обществен интерес налага, възможно е със закон да бъде ограничен броят или съставът на сдруженията с определен предмет на дейност, като при това предвидените ограничения не трябва да противоречат на Конституцията.

Възможно е възлагане на изпълнението на определени държавни функции на сдружения на граждани. Това може да стане само със закон при спазване на принципа за доброволност.

Председател: Асен Манов