

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 8 юли 2008 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Снежана Начева

Георги Петканов

при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 8 юли 2008 г. конституционно дело № 4/2008 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Делото е образувано на 03.06.2008 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбата на § 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.). В искането се твърди, че разпоредбата на § 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.) в частта: "представляващ осеметажна административна сграда, находяща се в гр. София, район "Възраждане", ул."Антим I" № 17, подробно описана в акт за публична държавна

собственост № 00440/18.XI.1997 г. на областния управител на област София" противоречи на чл.4, ал.1, чл.5, ал.1, чл.8, чл.106 и чл.117, ал.2 от Конституцията.

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

С посочения текст Народното събрание задължава Министерския съвет в тримесечен срок от влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите да предостави за управление на Държавната агенция по горите конкретно определен имот - публична държавна собственост. В сградата, посочена в § 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите са настанени Софийската апелативна прокуратура, структури на Сметната палата, Регионален инспекторат по образование - гр. София и други държавни органи. Съответните части от сградата са предоставени на цитираните по-горе институции за безвъзмездно стопанисване и управление с решения на Министерския съвет № 710/28.12.1998 г., 707/01.11.2000 г., 230/13.05.1998 г. и 406/18.06.2002 г.

Според главния прокурор на Република България Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество - неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се нарушава принципът на правовата държава и разделението на властите, нарушава се конституционно установения баланс между институциите чрез упражняване на функции, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Народното събрание е излязло извън кръга на правомощията си, посочени в чл.84 и чл.85 и други разпоредби на Конституцията и е иззело конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с чл.106 от Конституцията.

С определение от 12 юни 2008 г. съдът е допуснал искането за разглеждането по същество. Със същото определение са конституирани

като заинтересовани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Сметната палата, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и Държавната агенция по горите, като им е предоставена възможност да представят становища по делото. В дадения в определението срок са постъпили становища от Сметната палата, Върховния касационен съд, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, както и от председателя на Държавната агенция по горите.

В становището си Сметната палата на Република България поддържа разбирането, че § 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите в атакуваната му част е в пряко несъответствие с Конституцията на Република България. Законодателната власт недопустимо се е намесила в конституционните правомощия на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет, посочени в чл.106 от основния закон и по този начин е нарушила принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията).

Върховният касационен съд счита за основателно направеното от главния прокурор на Република България искане, да бъде обявена за противоконституционна атакуваната част от разпоредбата на § 92, ал.2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите. С едностранно осъществено с разглежданата норма от парламента имотно предоставяне се засяга материалната обезпеченост на конституционно установени държавни органи, без съгласуваност във взаимоотношенията между отделните власти, което накърнява обективирания в чл.8 от Конституцията принцип за разделение на властите. Върховният касационен съд счита, че институционното изграждане и съществуване на конституционно установените държавни органи се предпоставя от осигуряването на подходящи условия, в които на практика се осъществява дейността им.

Министърът на правосъдието приема, че оспорената разпоредба не е в съответствие с Конституцията и с тълкувателни решения, постановени от Конституционният съд. Като се е намесила в конституционните правомощия на Министерския съвет, законодателната власт нарушава принципа за разделение на властите, решава едностранно и, влизайки в противоречие с принципа за независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 от Конституцията), се разпорежда с части от сграден фонд, без които конституционно установени, независими държавни органи не биха могли да осъществяват дейността си.

В становището на Висшия съдебен съвет се подкрепя искането на главния прокурор на Република България, като то се възприема за основателно. Приемането на оспорения текст от Народното събрание е нарушение на норми и принципи на основния закон, поради което той следва да бъде обявен за противоконституционен.

Всички заинтересовани страни, които представят становища, с изключение на председателя на Държавната агенция по горите, излагат доводи, че искането на главния прокурор на Република България следва да бъде уважено.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в становищата на заинтересованите страни и за да се произнесе, взе предвид следното:

Народното събрание може да задължи със законова разпоредба Министерския съвет в определен срок да предприеме действия за осигуряване на сграда - публична държавна собственост, за осъществяване на дейността на съответен държавен орган. Законодателната власт обаче не може да навлиза в разпоредителните правомощия на изпълнителната власт, свързани с организирането на стопанисването на държавното имущество. Народното събрание няма правомощие да определя с кой конкретен имот ще стане задоволяване

на нуждите на съответния държавен орган. На практика с атакуваната законова разпоредба на Министерския съвет се разпорежда да предостави на Държавната агенция по горите конкретна сграда - публична държавна собственост, подробно описана по местонахождение и вид - осеметажна административна сграда в София, район „Възраждане“, ул. „Антим I“ № 17 и с посочване на акта за публична държавна собственост - № 00440/18.11.1997 г. на областния управител на област София. Оспореният текст, от друга страна, е пречка пред Министерския съвет да предостави друг имот - публична държавна собственост, с който да задоволи по много по-добър начин нуждите на агенцията. За да изпълни закона Министерският съвет би трябвало да издаде съответните актове, с които първо да отнеме ползването на части от същия имот от държавни органи, които в момента ползват имота и да го предостави на друг държавен орган. Законовата разпоредба на практика предопределя конкретното съдържание на актовете, които следва да издаде Министерския съвет, което представлява недопустима намеса в конституционно установените правомощия на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията.

Определянето на начина на задоволяване на нуждите на Държавната агенция по горите с подходящи сгради - публична държавна собственост, е правомощие на Министерския съвет, съгласно чл. 106 от Конституцията. На Министерския съвет, като орган на изпълнителната власт в Република България, Конституцията е поверила организацията на стопанисването на държавните имоти. В Решение № 19 от 21.XII.1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г. Конституционният съд е дал тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията в частта ѝ, в която на Министерския съвет е предоставено правомощието да организира стопанисването на държавното имущество. Конституционният съд е приел, че това е "типично управленска функция". Стопанисването на държавното имущество се определя като

съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поначало Министерският съвет не се занимава с тези дейности, защото "нито е необходимо, нито е възможно той да се нагърби изцяло с тях". Затова нормата предвижда, че правителството организира стопанисването на държавното имущество като се грижи за реда, по който то се извършва, и определя субекта, който го извършва. При тази организационна дейност Министерският съвет издава съответни актове, но тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от правителството органи. В това отношение основния закон на страната овластява Министерския съвет да взима решения, считани от него за най-целесъобразни.

Народното събрание не може да изнемва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установения баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите (чл.8 от Конституцията). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в чл. 84 и чл. 85 и други разпоредби на Конституцията и е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с чл. 106 от Конституцията.

Материална предпоставка за изграждането и функционирането на конституционно установени държавни органи е осигуряването на подходящи условия, в които на практика се осъществява тяхната дейност. При евентуалната промяна на тези материални условия трябва да се държи сметка за самостоятелността, представителността и значимостта на съответните институции. Това следва от конституционното положение на съответните органи и е изискване,

което може да се обоснове с определените в Конституцията място и компетентност на всеки от тях. Когато с акт на Министерския съвет се засягат материалните предпоставки за функциониране на конституционно установени органи и по този начин се създават трудности от материално и практическо естество за дейността им, разпоредителният акт на Министерския съвет влиза в противоречие с чл. 8 от Конституцията. Конституционният съд посочва в мотивите на Решение № 14 от 12.09.1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г. на КС, че е необходимо издаването на подобни актове да става в условията на „съгласуваност със заинтересованите институции“. Това произтича от установените в Конституцията принципи за взаимоотношения между отделните власти, респективно между установените в Конституцията органи. По този начин реално се гарантират дейността и зачитането на тези органи като носители на компетентност, предоставена им от Конституцията.

Конституционноправният статус на държавните органи не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на принципа за разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им. Конституционно недопустимо е състояние, при което определена институция може да се окаже лишена от възможност да съществува и функционира по причини от напълно материален характер. По тези съображения с цитираното решение Конституционният съд е приел, че разпоредителните действия на правителството, когато засягат обекти, свързани с нуждите на други конституционно установени органи, не могат да бъдат обосновавани единствено със съображения за целесъобразност. Едностранното издаване на административни актове, чрез които се осъществява дейността по организиране стопанисването на държавното имущество, създава условия за пренебрегване на

конституционноправният престиж на другите висши държавни органи и води до неговото накърняване. Непосредствена последица от това са възможни затруднения и дори евентуалната практическа невъзможност за функционирането на държавните институции. За да се предотврати настъпването на подобни недопустими от гледна точка на основния закон последици, е необходимо издаването на подобни актове да става след постигане на съгласие със заинтересуваните институции.

В сградата, посочена в § 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 48/2008 г.), са настанени Софийската апелативна прокуратура, структури на Сметната палата и други органи. Софийската апелативна прокуратура е част от системата на прокуратурата и принадлежи към съдебната власт. Сметната палата е конституционно установен държавен орган. Конституционният статус на тези органи не може да бъде накърняван и тяхната дейност не може да бъде затруднявана чрез произволно отнемане на ползвания от тях сграден фонд. Без него те не могат практически да осъществяват дейността си. Поради особеното място на съдебната власт (част от която се явява прокуратурата) в конституционната система на разделението на властите разпореждането с посочения обект не би могло да се осъществи без съгласието на институцията, чиито интереси в конкретния случай се засягат. При гласуване на оспорвания текст на § 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите, такова съгласие нито е искано, нито е давано, поради което атакуваната законова разпоредба влиза в противоречие не само с принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), но и с принципа за независимост на съдебната власт, прокламиран в чл. 117, ал. 2 от основния закон.

Изземването на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет от страна на Народното събрание, е нарушение на

принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията. Конституционно недопустимо е със закон да се възлага на правителството да изпълни конкретно по съдържание задължение като на практика оформи съответните актове за отнемане и предоставяне на описания в законовата разпоредба имот - публична държавна собственост. Министерският съвет не би могъл да осъществи тези действия без съгласието на институциите, чиито интереси в конкретния случай се засягат - Прокуратурата на Република България и Сметната палата. Конституционно неприемливо е да се решават въпроси, свързани с материалното осигуряване на една държавна агенция за сметка на отнемане на ползването на имот — публична държавна собственост от конституционно установени и независими от изпълнителната власт органи, като по този начин се засяга техния конституционен статус. Народното събрание не може да решава въпроси, свързани с отнемане и предоставяне на имоти - публична държавна собственост, в нарушение на основни конституционни принципи. Извън правомощията на Народното събрание е определянето на конкретния имот, който следва да бъде предоставен на Държавната агенция по горите. Министерският съвет, изпълнявайки указанието за издаване на съответните актове за предоставяне на посочения по-горе имот на Държавната агенция по горите, би действал като администрация, обвързана с конкретно задължително предписание - нормативно по своята външна форма, но не и по съдържание, доколкото атакувания текст от закона съдържа разпореждане за предоставяне на конкретен имот. Това е така, защото с посочването на конкретен имот, индивидуализиран по вид, местонахождение и дори акт за публична държавна собственост се предопределя съдържанието на актовете, които Министерският съвет трябва да издаде и по същество се изземват правомощия, включени в негова компетентност. Чрез упражняването им от Народното събрание

в нарушение на чл.106 от Конституцията се допускат нарушения и на залегналите в основния закон принципи, прокламирани в: чл.4, ал.1 - Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; чл.5, ал. 1 - Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; чл.8 - разделение на властите, както и чл.117, ал.2 - независимост на съдебната власт.

Поради това оспореният с искането на главния прокурор на Република България текст от § 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.) следва да се обяви за противоконституционен.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите, обн. ДВ бр.43/29.04.2008 г. в частта: „представляващ осеметажна административна сграда, находяща се в гр. София, район „Възраждане“, ул."Антим I" № 17, подробно описана в акт за публична държавна собственост № 00440/18.XI.1997 г. на областния управител на област София".

Председател:

Румен Янков