



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №14

София, 12 септември 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 85 от 22 септември 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Димитър Гочев
Милчо Костов	Иван Григоров
Цанко Хаджистойчев	Тодор Тодоров
Станислав Димитров	Александър Арабаджиев
Николай Павлов	Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 12 септември 1995 г., конституционно дело № 23 за 1995 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано по искане от 7 август 1995 г. на президента на републиката за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията в частта й, в която на Министерския съвет е предоставено правомощието да организира стопанисването на държавното имущество. В обстоятелствената част на искането упражняването на това правомощие на правителството е поставено в контекста на неговия обхват, както и на принципа за разделение на властите, провъзгласен в чл. 8 от Конституцията. Изтъкнато е, че разпореждането с държавно имущество и

по-специално със сграден фонд от страна на Министерския съвет не може да накърнява материалните предпоставки за осъществяване на дейността на органите на отделните власти и по този начин да влияе на тяхната независимост.

С определение от 8 август 1995 г. искането е допуснато за разглеждане, като предметът на тълкуване е формулиран с оглед на връзката на разпоредбата на чл. 106 с чл. 8 от Конституцията: относно правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество и последиците от упражняването на това правомощие за материалните условия и предпоставки за функционирането на отделните власти.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Върховният съд и главният прокурор, на които е предоставен съответен срок за представяне на писмени становища и доказателства. В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност писмени становища по делото са изразили Народното събрание, Министерският съвет и главният прокурор.

В становището на Народното събрание, подписано от неговия председател, се поддържа, че не е нужно ново тълкуване предвид на постановеното вече от Конституционния съд Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по конституционно дело № 11 от 1993 г., с което е дадено тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията. В случай на приемане на искането за разглеждане по същество се застава на становището, че Министерският съвет организира стопанисването на цялото държавно имущество и при упражняване на правомощието по чл. 106 от Конституцията не е ограничен от това на кои държавни организации и от системата на коя власт - законодателна, изпълнителна или съдебна, са предоставени за стопанисване държавни имоти. Изтъква се, че тезата, според която стопанисването на държавното имущество може да има

граница и че не може да се разпростира извън обхвата на изпълнителната власт, сама по себе си противоречи на принципа за разделение на властите. Същевременно се отбелязва, че актовете на разпореждане от страна на Министерския съвет, които поставят една власт в зависимост от волята на друга, подлежат на съдебен контрол като индивидуални административни актове и може да се поиска отмяната им поради противоречие с чл. 8 от Конституцията.

В становището на Министерския съвет са изложени подробни съображения за недопустимост на искането съгласно чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционния съд (ЗКС), като се поддържа, че Конституционният съд се е произнесъл по същия предмет с Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г. Подчертава се, че имотите, предоставени на органите на държавна власт за изпълнение на функциите им, са публична държавна собственост и именно правителството е компетентно - по силата на чл. 106 от Конституцията и при липсата на правна уредба на законово равнище - да определя реда за тяхното предоставяне, стопанисване и преразпределение. Ограничаването на това конституционно правомощие на Министерския съвет, включително и чрез даване на задължително тълкуване на Конституцията в този смисъл от страна на Конституционния съд, би съставлявало всъщност нарушаване на принципа, установен в чл. 8 от основния закон.

В становището на главния прокурор е развита тезата, че правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията не е равнозначно на правомощието на собственика на определено имущество и че тази функция на правителството не може да се разглежда сама за себе си, а винаги във връзката ѝ с други принципи, установени в Конституцията, каквито са принципите за разделение на властите и за тяхната независимост (чл. 8 и чл. 117, ал. 2). Поддържа се разбирането, че като висш изпълнителен орган Министерският съвет определя реда за стопанисването на

имуществото, използвано от изпълнителната власт, но същото не се отнася за имуществото, стопанисвано от другите две власти - законодателна и съдебна, защото признаването на подобно правомощие е равнозначно на притежаването на управленски функции спрямо тях, което би било в противоречие с посочените конституционни принципи. Отбелязано е, че във всички случаи въпросната компетентност на Министерския съвет не може да се упражнява срещу интересите и без съгласието на другите власти, респ. институции.

Преди да изложи приетото по очертания в определението по допустимостта на искането предмет на тълкуването, Конституционният съд намира за необходимо да обърне внимание върху обстоятелството, че в това определение е взето предвид постановеното вече Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г., с което е дадено тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията в частта ѝ относно правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Няма съмнение, че Конституционният съд се е произнесъл по искане за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията относно правомощията на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Няма от друга страна основания, с оглед на които съдът да се отклони от тълкуването, дадено с това решение, или да го допълва по отношение на неговото конкретно предметно съдържание.

Същевременно искането на президента на републиката, въз основа на което е образувано делото, съдържа в обстоятелствената си част проблематика, която поставя въпроса за упражняването от страна на правителството на визираното правомощие на друга плоскост. Това е плоскостта, на която се развиват взаимоотношенията между отделните власти, респ. конституционно установени органи. Именно в това се състои същността на новото искане или неговата специфика, както е отбелязано в

определението от 8 август т.г. От нея произтича и допустимостта на искането. Ето защо Конституционният съд приема, че съществува нов, отделен предмет на тълкуване, по който може да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Спрямо така определения предмет на тълкуване не са налице условията на чл. 21, ал. 5 ЗКС за недопустимост на искането и съдът не намира основания за преразглеждане на въпроса за допустимостта при условията на чл. 25, ал. 2 ПОДКС.

За да се произнесе по установения с определението от 8 август 1995 г. предмет на тълкуването, Конституционният съд приема следното:

1. При упражняването на правомощието си по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество Министерският съвет извършва разпоредителни действия и с имоти - публична държавна собственост, които се ползват от държавни институции извън системата на изпълнителната власт. Под разпоредителни действия трябва да се разбират с оглед предмета на тълкуването онези управленски действия, облечени във форма на съответни актове, чрез които обекти на публичната държавна собственост се предоставят, разпределят, преразпределят и др. на различни държавни органи.

Когато такива действия на правителството засягат други, конституционно установени органи, каквито са президентът, Народното събрание, органите на съдебната власт, Конституционният съд, упражняването на това правомощие се извършва спрямо субекти с конституционен статус, който се определя от установената от Конституцията тяхна компетентност.

2. Самото провъзгласяване на принципа за разделение на властите в чл. 8 от Конституцията, както и установяването от нея на други органи, които осъществяват важните функции на държавен глава и на контрол за конституционност, предполагат институционното изграждане и съществуване на тези органи. Материална предпоставка за това е и

осигуряването на подходящи условия, в които на практика се осъществява дейността на съответните органи. При създаването на тези условия, както и при тяхната евентуална промяна е необходимо да се държи сметка за самостоятелността, представителността и значимостта на посочените институции.

Това следва от конституционното положение на тези органи и е изискване, което може да се обоснове с определените от Конституцията място и компетентност на всеки от тях.

Създадената от Конституцията система от висши държавни органи включва Народното събрание като орган, който осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол. То избира и освобождава министър-председателя, а по негово предложение - Министерския съвет и извършва промени в правителството. Президентът на републиката е държавен глава на страната и има важни функции в процедурата по образуване на правителство. Органите на съдебната власт защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и чрез осъществяване на контрол за законосъобразност върху актовете на администрацията. Конституционният съд осигурява върховенството на Конституцията, като дава задължителни тълкувания и упражнява контрол за конституционност на законите и другите актове на Народното събрание, както и актовете на президента.

3. Това най-общо отбелязване на основните функции на конституционно установените органи показва, че те се ползват с конституционноправен статус, който не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на основното начало на чл. 8 от Конституцията, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им.

При това разглежданият тълкувателен въпрос предполага не само крайната хипотеза, в която една институция може да се окаже лишена от възможност да съществува и функционира по причини от напълно материален характер. Има и хипотези, в които дейността на даден орган се затруднява или разрешението не съответства на неговото конституционно положение. Във всеки случай подобен подход е недопустим, защото се явява в противоречие с установеното от Конституцията място на съответния орган в системата от висши държавни органи и произтичащите от това самостоятелност и достойнство на тези органи.

На още по-голямо основание подобен акт на правителството влиза в пряко противоречие с Конституцията, когато създадените трудности от материално и практическо естество за функционирането на един орган имат за резултат поставянето му в зависимост от друг. В този случай, както в становището на Народното събрание се отбелязва, разпоредителният акт на Министерския съвет несъмнено противоречи на чл. 8 от Конституцията и на това основание може да се поиска отмяната му по установения от закона ред. Самата възможност да се упражни контрол за законосъобразност върху подобен акт също произтича от установените в Конституцията принципи за взаимоотношения между властите и е още едно указание за това, че тези взаимоотношения, включително и когато се развиват изцяло на практическа плоскост, се подчиняват на изискванията на Конституцията.

4. По тези съображения Конституционният съд намира, че за да бъдат в съгласие с изтъкнатите конституционни изисквания, разпоредителните действия на правителството, когато засягат обекти, свързани с нуждите на други конституционно установени органи, не могат да бъдат обосновани единствено със съображения за целесъобразност.

Такива съображения са характерни при упражняването на дейността по организиране стопанисването на държавното имущество, която по начало е чисто административна. В контекста на взаимоотношенията с

другите висши държавни органи обаче те не могат да бъдат единствени и решаващи. Едностранното издаване на административни актове, чрез които се осъществява тази дейност, създава условия за пренебрегване на конституционноправния престиж на другите висши държавни органи и до неговото накърняване. Непосредствена последица от това са и затрудненията и дори евентуалната практическа невъзможност за функционирането на един орган или поставянето му в положение, което не съответства на конституционния му статус.

Ето защо, за да се осуети настъпването на подобни нежелани и недопустими от Конституцията последици, е необходимо издаването на подобни актове да става в условията на съгласуваност със заинтересуваните институции. Това произтича от установените в Конституцията принципи за взаимоотношение 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.

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

РЕШИ:

Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество по чл. 106 от Конституцията по начин, който е в съответствие с йерархията и компетентността на държавните органи и не накърнява техния престиж. При упражняването на това свое правомощие той не може да затруднява дейността на конституционно установени органи като президента, Народното събрание, съдебните органи и Конституционния съд.

Министерският съвет не може да се разпорежда с държавни имоти, в които се помещават посочените държавни институции, като издава едностранни актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.

Председател: Асен Манов