



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ №4**

София, 21 юни 1994 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Младен Данаилов

Членове: Милчо Костов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Нено Неновски

Николай Павлов

Теодор Чипев

Милена Жабинска

Любен Корнезов

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 21 юни 1994 г., конституционно дело № 8 от 1994 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Производството по делото е образувано по искане от 27 май 1994 г. на 49 народни представители от 36-о Народно събрание. То е за тълкуване на разпоредбата на чл. 112, ал. 2 от Конституцията на Република България от гледище на възможността министър-председателят да не подаде оставка, след като е отхвърлено направено от него предложение за структурни промени в правителството, а вместо това да предлага нова програма и нови структурни и персонални промени, както и да иска отново вот на доверие.

С определение от 2 юни 1994 г. искането е допуснато за разглеждане. Определеният предмет на тълкуване обхваща разпоредбите на чл. 111, ал. 1

и чл. 112 от Конституцията, които уреждат прекратяване пълномощията на Министерския съвет поради подаване на оставка и след отказано доверие от страна на Народното събрание, включително и от гледище на възможността министър-председателят да не подаде оставка на правителството при условията на чл. 112, ал. 2 от Конституцията, след като е отхвърлено направено от него предложение за структурни промени, а вместо това да предлага нови програми и нови структурни и персонални промени, както и да иска нов вот на доверие.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Председателството на Народното събрание, президентът, Министерският съвет и парламентарните групи в Народното събрание - на БСП и коалиция, на СДС, на ДПС, НДС и парламентарен съюз "Независимост".

В изпълнение на дадената им от Конституционния съд възможност писмени становища по делото са представили Министерският съвет и парламентарната група на СДС.

В становището на Министерския съвет, подписано от министър-председателя, е посочено, че Конституцията не съдържа задължение за министър-председателя да подаде оставката на правителството в случай, че предложените от него структурни и персонални промени в Министерския съвет получат отрицателен вот от Народното събрание. Отбелязано е, че чл. 112, ал. 2 от Конституцията не подлежи на разширително тълкуване, а предложенията по чл. 84, т. 6 и 7 не се обхващат от основанията, на които правителството може да иска доверие от парламента, така че не съставляват и "конкретен повод" по смисъла на тази разпоредба. Още повече, че субектът на предложенията по чл. 84, т. 6 и 7 не съвпада с този по чл. 112, ал. 1. Подчертана е разликата между хипотезата на формиране на ново правителство от тази, при която се извършват промени в съществуващо правителство, и е изтъкнато, че решение № 20 от 23 декември 1992 г. по

конституционно дело № 30 от 1992 г. визира само първата хипотеза, поради което даденото с него тълкуване, на което авторите на искането се позовават, не може да намери приложение в ситуацията, развила се в Народното събрание на 20 май т.г.

Становището на парламентарната група на СДС е изградено върху тълкуване на чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията, според което тази разпоредба визира хипотеза, различна от предложението за гласуване на недоверие по чл. 89, ал. 1. Поддържа се, че именно чл. 111, ал. 1, т. 1 допуска възможността за инцидентен вот на недоверие, който, ако възникне, води до прекратяване пълномощията на Министерския съвет. С оглед на посоченото решение на Конституционния съд се прави аналогия между създаването на нов кабинет и гласуването по предложения на министър-председателя по чл. 84, т. 6 и 7. А на отказа да бъдат гласувани тези предложения се придава значение на израз на недоверие към министър-председателя. На поставения в искането тълкувателен въпрос се предлага отговор в смисъл, че министър-председателят е длъжен да подаде оставка, когато Народното събрание не е гласувало структурните промени, предложени от него, защото това се вменява в изразеното недоверие към него и към ръководеното от него правителство.

При разглеждане на делото Конституционният съд взе предвид внесените от министър-председателя на 18 май 1994 г. в Народното събрание проекти за решения по чл. 84, т. 6 и 7 от Конституцията - за промени в правителството и за създаване на министерства, както и стенограмата от заседанието на Народното събрание, проведено на 20 май 1994 г.

За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд взе предвид следното:

## I.

Предметът на тълкуване, очертан в определението, с което Конституционният съд е приел да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, изисква, на първо място, да се дадат разяснения за предвидените в чл. 111, ал. 1 основания за прекратяване пълномощията на Министерския съвет, за да се премине след това към конституционното задължение на министър-председателя по чл. 112, ал. 2, съгласно което той подава оставката на правителството, когато то не получи исканото доверие. Именно това основание съставлява същинският предмет на искането, в което е развито становище с оглед на решението на Народното събрание от 20 май 1994 г., взето по повод направено от министър-председателя предложение за създаване на нови министерства. Доколкото последиците, които се свързват с това решение, са породили необходимостта да бъде упражнено това правомощие на Конституционния съд, необходимо е да бъдат разгледани обстоятелствата, при които то е взето.

На 18 май 1994 г. министър-председателят е внесъл в Народното събрание на основание чл. 84, т. 6 и 7 от Конституцията проекти за решения за промени в правителството и за създаване на нови министерства. В същия и на следващия ден в Народното събрание са проведени разисквания по направено от народни представители предложение за гласуване недоверие на министър-председателя за неспособността му да организира и ръководи дейността на Министерския съвет. С решение от 19 май 1994 г. това предложение е отхвърлено, тъй като за него са гласували 96 народни представители, а против - 25 (срв. чл. 89, ал. 1, изр. 2 от Конституцията). При обсъждането на предложените от министър-председателя структурни и персонални промени в правителството в заседанието, проведено на 20 май 1994 г., редица народни представители са изразили становище в смисъл, че гласуването на предложените промени се явява своеобразен вот на доверие спрямо правителството. Именно като израз на недоверие към

правителството са изказаните мнения срещу промените, като са поставени под съмнение способността на правителството да изпълни програмните си намерения и наличието въобще на парламентарна подкрепа. В хода на разискванията министър-председателят е оттеглил предложенията, така че дискусиата е обхванала и въпроса за допустимостта на оттеглянето. То е квалифицирано от един народен представител като равнозначно на подаване на оставка, а от друг - като проява на нерешителност, която цели да се избегне ситуация, в която предложенията не се приемат. Министър-председателят е обосновал оттеглянето с необходимостта да се потърси възможност за реорганизиране на парламентарното мнозинство.

В крайна сметка, след известни процедурни дебати, които включват позоваване и на чл. 69 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (относно оттеглянето на законопроекти), на гласуване е подложено предложението за създаване на нови министерства. Конституционният съд не разглежда допустимостта на извършеното гласуване по проект за решение, който е оттеглен, тъй като този въпрос е извън предмета на делото.

След решението, с което предложението за създаване на нови министерства не е прието (в негова подкрепа са гласували 108 народни представители, а срещу него - 116), министър-председателят е направил изявление за предстоящо внасяне в Народното събрание на искане от правителството да му бъде гласувано доверие. Такова искане е направено на 26 май 1994 г. и с решение от същата дата Народното събрание на основание чл. 112 от Конституцията е гласувало доверие на Министерския съвет по програмата за основните правителствени намерения до септември 1994 г.

По повод на решението от 20 май 1994 г. е изказана тезата, че то само по себе си представлява гласуване недоверие на правителството. Това е и становището, изложено в искането, въз основа на което е образувано производството по делото.

## II.

Конституционното положение на правителството - от гледище на образуването и срока на пълномощията му, респ. тяхното прекратяване, е изградено в съответствие с основното начало на чл. 1, ал. 1, според което България е република с парламентарно управление. Същността на това принципно положение, което действа съвместно с принципа за разделение на властите (чл. 8), се състои в зависимостта на правителството - в качеството му на носител на изпълнителната власт, от доверието и подкрепата на парламента. Изпълнителната власт има за свой конституиращ източник законодателната, пред законодателната власт е политически отговорно правителството. Ето защо - за разлика от други конституционно установени органи - спрямо Министерския съвет не е фиксиран определен срок на пълномощията. Избрано от Народното събрание, правителството може да продължи да изпълнява функциите си и след като пълномощията на парламента са прекратени (чл. 111, ал. 3 във връзка с чл. 64, ал. 1 от Конституцията). В чл. 111, ал. 1 от Конституцията обаче са предвидени основания за прекратяване пълномощията на Министерския съвет, които не са обвързани с легислатурата на Народното събрание, а са израз, от една страна, на изчерпаното доверие на парламента като източник на самите правомощия и, от друга страна, на самостоятелността на институцията.

Същинска форма за търсене на политическа отговорност на Министерския съвет или само на министър-председателя е институтът на "вота на недоверие". Процедурата за гласуване на недоверие на правителството или на министър-председателя е уредена в чл. 89 от Конституцията, т.е. в главата за Народното събрание. Предложението за гласуване на недоверие може да бъде направено от най-малко една пета от депутатите. То е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители. В случай на отхвърлено предложение ново предложение за недоверие на същото основание не може да бъде

направено в следващите шест месеца. В чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията се визира именно това основание за прекратяване пълномощията на Министерския съвет, което настъпва по силата на гласуваното недоверие, въпреки че съгласно чл. 89, ал. 2 министър-председателят подава оставката на правителството, ако предложението се приеме. Тази оставка, която министър-председателят е конституционно задължен да подаде, не се гласува, защото не съставлява свободно волеизявление, което е резултат на собствена преценка на министър-председателя. Тя е последица от гласуваното недоверие. Чрез това понятие Конституцията изразява парламентарната основа, върху която се създава и съществува Министерският съвет. Правителството се конституира и действа само доколкото се ползува с подкрепата на народните представители. В разглежданата тук хипотеза понятието е използвано в неговия негативен смисъл, тъй като се визира положение, в което подкрепата се оттегля, т.е. доверието се изчерпва.

Обратно, в хипотезата на чл. 112 от Конституцията, при която самото правителство се стреми да затвърди подкрепата на Народното събрание, същото конституционно понятие е употребено в положителен смисъл. Това е така, защото се касае за процедура, която се задвижва по инициатива на Министерския съвет. Ето защо действието и е разнопосочно на това на предложението за гласуване на недоверие на правителството по чл. 89 от Конституцията. Ефектът и обаче може да бъде същият. Ако правителството не получи от Народното събрание исканото доверие с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, съгласно чл. 112, ал. 2 министър-председателят задължително подава оставката на правителството. И в този случай оставката не се подлага на отделно гласуване. Решението, с което се отказва поисканото доверие, прекратява пълномощията на Министерския съвет. То съдържа в себе си и последващата оставка.

Независимо от различията, с които двете процедури се характеризират - от гледище на субект на предложението и на мнозинството, което се изисква за вземане на съответното решение, те имат една и съща последица, ако предложението да се гласува недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя се приеме или Министерският съвет не получи исканото доверие. И в двата случая министър-председателят задължително подава оставката на правителството (чл. 89, ал. 2 и чл. 112, ал. 2 от Конституцията).

Съществено е да се подчертае, че с посочените две процедури, макар и с разнопосочно предназначение, се изчерпват предвидените в Конституцията способи, чрез които се поставя въпросът за политическата отговорност на правителството пред Народното събрание. Както се отбеляза, първата от тях е същинска форма за осъществяване на тази отговорност, а втората е средство, с което правителството разполага, за да провери наличието на подкрепа в парламента, да затвърди тази подкрепа или да въздействува върху него, като организира мнозинството. За да осигури стабилност на изпълнителната власт, конституционната уредба не предвижда инцидентно гласуване на недоверие като самостоятелно основание за прекратяване пълномощията на Министерския съвет. Извън посочените механизми тя не съдържа други, чрез които формално се изразява липсата на доверие към правителството - чрез неговото оттегляне или прекъсване (по реда на чл. 89) или когато не бъде потвърдено (по реда на чл. 112, ал. 1).

Конституционният съд намира, че основанието за прекратяване пълномощията на Министерския съвет по чл. 111, ал. 1, т. 1 - гласуване на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, е това по чл. 89, а не различно от него. В чл. 111, ал. 1 се систематизират в една разпоредба всички разглеждани основания, а не се цели да се посочат нови, извън установените в други разпоредби. Ето защо гласуването на недоверие



е приповторено, като в чл. 89 то е дадено в главата за Народното събрание като правомощие на най-малко една пета от народните представители и с оглед на реда, по който се осъществява. Вярно е, че извън изброяването по чл. 111, ал. 1 е останало основанието по чл. 112, но това е така, защото конституционният законодател е уредил самостоятелно процедурата, която правителството само поставя в ход, за да се провери дали то се ползва с доверието на парламента, а прекратяването на пълномощията му - като последица от неполученото доверие.

При наличието на особените изисквания на чл. 89 от Конституцията за успешно реализиране отговорността на правителството, намираща израз в свалянето му от власт, не може да се приеме, че институтът на политическа отговорност допуска и включва още един - облекчен - конституционен механизъм, при който противопоставящите се на правителството могат да предизвикат прекратяване на пълномощията му, без да се придържат към специалния ред, по който предложението се прави, и без да е необходимо да постигнат някакво квалифицирано мнозинство.

Такъв извод не може да бъде направен след тълкуването на посочените конституционни разпоредби, той не произтича и от принципите, върху които е изградено конституционното положение на правителството. Макар и да се конституира и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията пълномощия. Като носител на изпълнителната власт той функционира в съответствие с принципа за разделение на властите (чл. 8). Затова Конституцията му осигурява самостоятелност, която естествено не е абсолютна, защото в крайна сметка решаваща е парламентарната основа, на която се създава и съществува Министерският съвет.

Тази многократно изтъквана тук връзка означава, че при парламентарното управление правителството не може да съществува само

за себе си. Зависимостта му от парламента не се изчерпва само с това, че се излъчва от него и е политически отговорно пред него. Освен че е конститутивен за Министерския съвет фактор, чрез законодателната власт, която осъществява, Народното събрание определя и рамката, в която се изпълняват правителствените функции по чл. 105, ал. 1 от Конституцията. Именно в законодателната сфера преди всичко, особено с оглед на участието на правителството в законодателния процес чрез внасяне на законопроекта (чл. 87, ал. 1), най-силно се проявява деликатният баланс между законодателната и изпълнителната власт. В тази типична за отношенията между парламент и правителство конституционна хипотеза най-често и най-отчетливо може да се прояви криза в доверието, без да е формализирана чрез процедурата по чл. 89 от Конституцията.

Поради това не е изключено инцидентно да възникне конкретен случай, в който, осъществявайки функцията си на ръководство на вътрешната и външната политика на страната, Министерският съвет не намира подкрепа в парламента.

Положението, при което парламентът не е приел направено от правителството или от министър-председателя предложение, не е изрично уредено от Конституцията (чл. 111, ал. 1, т. 1 визира чл. 89, а не въвежда самостоятелна хипотеза). Предвид на възможността такава да възникне, отбелязаното по-горе, че конституционната уредба не предвижда така нареченото инцидентно гласуване на недоверие като самостоятелно основание за прекратяване пълномощията на Министерския съвет, трябва да бъде разбрано като липса (в тази уредба) на конституционно задължение на министър-председателя да подаде оставка, когато е отхвърлено негово (или на правителството) предложение. С други думи - като липса на непосредствени правни последици от гледище съдбата на правителството, които произтичат от факта на отхвърлено предложение. По тези съображения Конституционният съд намира, че не съществува хипотеза,

основана на чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията, в която пълномощията на Министерския съвет се оказват прекратени като последица от отхвърлено предложение на правителството (министър-председателя) по законодателен или друг въпрос. Такова самостоятелно основание Конституцията не съдържа.

Това обаче не означава, че обсъжданото положение е изцяло без каквото и да е значение, защото не може да му бъде отречен ефектът на показател за отслабено или отеглено доверие, разбирано в конституционноправния му смисъл на конститутивен за правителството фактор. Безусловно е морално-политическото му значение, което също може да придобие конституционноправни измерения, т.е. от него да последват конституционноправни действия. Доколкото в подобна ситуация се преплитат конституционноправни и политически моменти, Конституционният съд е длъжен да се ограничи в рамките на правомощието, което упражнява - по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Чрез изясняване съдържанието и смисъла на конституционните норми тълкувателната функция на Конституционния съд упражнява положително въздействие върху действията на публичните власти, защото разкрива заложените в Конституцията ръководни начала и общи критерии. По този начин се разкрива действителното значение на конституционните положения. Но това определено не включва създаването на ръководни начала с политически или морално-политически характер - задача, която съответствува на органи, които функционират на политическа основа. Придържайки се към правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд трябва да открие идеите, които се съдържат в Конституцията, за да се очертае общата рамка, в която властите могат да действуват. По този начин, чрез тълкуване на Конституцията, Конституционният съд определя конституционните механизми и критериите за поведение, които могат да се извлекат от конституционните

норми. Резултатите от тълкувателната дейност остават в конституционноправната сфера и не навлизат в сферата на принципите на политическо поведение. Критерии за такова поведение Конституционният съд не е оправомощен да създава. Техен източник са парламентарната и политическата практика въобще, цялостната политическа традиция и култура на обществото.

При това хипотезите на инцидентно изразено неодобрение могат да бъдат най-различни. Ако към тях се добавят и възможните ситуации извън отношенията между парламент и правителство (за да се стигне до крайната фаза на изгубено обществено доверие въобще), ясно е, че само на конституционноправна основа модели за адекватно политическо поведение или критерии за оценка на един или друг акт не могат да бъдат конструирани. По тази причина Конституционният съд се ограничава в посочването на възможните отговори от страна на правителството (или министър-председателя), които Конституцията дава. Министерският съвет, респ. министър-председателят, може да реагира изрично на изразено по този начин неодобрение чрез подаване на оставка, която, ако бъде приета, води до прекратяване пълномощията на Министерския съвет по силата на решението на Министерския съвет за приемането и (чл. 111, ал. 1, т. 2), или чрез внасяне на искане от страна на правителството да му бъде гласувано доверие от Народното събрание (чл. 112, ал. 1), като ако доверието не бъде получено, възниква задължение за подаване оставката на правителството.

Без да бъде коментирана, досегашната парламентарна практика при действието на Конституцията от 1991 г. показва, че министър-председателите прибегват до втория способ (срв. исканото от правителството гласуване на доверие след решението на Народното събрание от 21 октомври 1992 г. по изслушване на длъжностни лица в закрито заседание - ДВ, бр. 88 от 1992 г., както и искането на правителството от 26 май 1994 г. за гласуване на доверие по програмата за основните

правителствени намерения до септември 1994 г., направено непосредствено след разглежданото тук решение на Народното събрание от 20 май 1994 г. и по повод на него). Посочените два прецедента са конституционно издържани. И двата случая, в които правителството е поискало да му бъде гласувано доверие по реда на чл. 112, ал. 1 от Конституцията, са предшествувани от решения на Народното събрание, които показват, че доверието към министър-председателя е разколебано (в първия е отправено своеобразно "порицание", а във втория не е прието направено от него предложение за създаване на нови министерства). За да провери дали все още се ползува с доверието на парламента, респ. за да застави парламента да изрази доверието си недвусмислено, като по този начин го затвърди, правителството е оправомощено да прибегне до специалната процедура, като поиска да му се гласува доверие по цялостната политика, по програмата или по конкретен повод.

Освен разгледаните основания за прекратяване пълномощията на Министерския съвет чл. 111, ал. 1 от Конституцията включва и тези по т. 2 и 3. Те възникват поначало извън взаимоотношенията между парламента и правителството, въпреки че това по т. 2 може и да е следствие от тези взаимоотношения.

Пълномощията на Министерския съвет се прекратяват при условията на чл. 111, ал. 1, т. 3 от Конституцията.

Ролята и мястото на министър-председателя проличават - независимо от ограничените рамки по действащата уредба - и в обстоятелството, че той може сам (еднолично) да подаде оставка, която също води до прекратяване пълномощията на целия Министерски съвет (чл. 111, ал. 1, т. 2). Оставка може да подаде и цялото правителство (чл. 111, ал. 1, т. 2, пр. 2), като и в двете хипотези оставката подлежи на приемане от Народното събрание, чието решение е всъщност - ако съответната оставка бъде приета - основание за прекратяване на пълномощията. Това означава, че Народното

събрание може и да откаже да приеме оставката. В тези два случая не са посочени, а и не биха могли да бъдат посочени причините, поради които оставката се приема. Те могат да бъдат свързани с невъзможност да се упражняват самостоятелните функции на правителството и по този начин - с недостатъчната подкрепа, която то получава от парламента. Но е възможно да са от съвсем друго естество, което е извън контекста на взаимоотношенията между Народното събрание и Министерския съвет (напр. здравословното състояние на министър-председателя, преценка от страна на правителството за неадекватността на провежданата политика, респ. за неуспеха на заявени програмни намерения, установяването на опозоряващи обстоятелства и др.). Сред тази поредица от неподлежащи на изброяване и неподдаващи се на квалифициране причини могат да намерят място и такива с морално-политически характер, оформили се като образци на политическо поведение в резултат на политическата и парламентарната култура и практика. А е и възможно съображенията, поради които оставката се подава, да не станат известни на парламента и на обществеността. Но това са все съображения, които стоят извън разгледаните хипотези, при които задължението за подаване на оставка произтича от Конституцията.

Въз основа на изложеното може още веднъж да се заключи, че извън посочените основания Конституцията не съдържа други основания за прекратяване пълномощията на Министерския съвет.

### III.

Не е такова самостоятелно основание и отхвърлянето на направено от министър-председателя предложение по чл. 84, т. 6, предложение второ или т. 7 от Конституцията - за извършване на промени в правителството или за създаване на министерства. Според поддържаното в искането тълкуване отхвърлянето от Народното събрание на предложение за структурни промени в едно вече действащо правителство (под структурни промени

се разбират промени в броя и вида на министерствата чрез създаване, преобразуване и закриване на министерства) "означава по същество вот на недоверие на основание чл. 112, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 6 и 7 от Конституцията".

Като се остави настрана смесването на института на "вот на недоверие" с разпоредбата на чл. 112, ал. 1, която урежда искането за гласуване на доверие, трябва още веднъж да се отбележи, че всеки от двата института се реализира по определен от Конституцията ред. Редът, по който министър-председателят прави предложения по чл. 84, т. 6 или 7, не съвпада нито с единия, нито с другия и не може да бъде приравнен към тях. Отбеляза се вече, че чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията не въвежда друго основание за недоверие на правителството или на министър-председателя, различно от това по чл. 89. А искането за гласуване на доверие по чл. 112, ал. 1 се прави от правителството, което трябва да посочи едно от предвидените в разпоредбата три основания (цялостна политика, програмата или конкретен повод). Предложението за създаване на нови министерства не е равнозначно на искане на доверие по смисъла на чл. 112, ал. 1, защото, първо, изхожда от министър-председателя и, от друга страна, защото процедурата по чл. 112, ал. 1 е специално предназначена да предизвика Народното събрание да заяви дали дава доверието си на правителството или не.

В чл. 84, т. 6 и 7 на министър-председателя е дадено правомощието да предлага на Народното събрание състав на правителството, респ. промени в правителството, както и създаването, преобразуването и закриването на министерства. Решенията по тези предложения се взимат от Народното събрание. Когато се касае за съставяне на ново правителство, ако предложените от избрания преди това министър-председател структура и състав на правителството не бъдат одобрени от Народното събрание, това води до неуспех да се избере правителство. Изчерпва се възложеният за съставяне на правителство мандат, т.е. този мандат приключва неуспешно и

се преминава или към възлагане на нов мандат, или - ако конституционните възможности са изчерпани - към назначаване на служебно правителство, разпускане на парламента и насрочване на нови избори (чл. 99, ал. 5). Тълкуване в този смисъл Конституционният съд е дал с решение № 20 от 23 декември 1992 г. по конституционно дело № 30 от 1992 г. (ДВ, бр. 1 от 1993 г.) и не намира основания да се отклони от него.

Няма и основания обаче същото тълкуване да се приложи и в хипотезата, в която при съществуващо правителство Народното събрание не приема предложение на министър-председателя за създаване на нови министерства (или за персонални промени в състава на правителството). Впрочем, за същото тълкуване не може да става дума, защото в единия случай се касае за съставяне на ново правителство.

Неговото избиране от Народното събрание по предложение на министър-председателя представлява израз на парламентарно доверие в общия смисъл на това понятие при установеното от Конституцията парламентарно управление. Но ако предложените от министър-председателя структура и състав не бъдат одобрени, правителство въобще не възниква. В тази фаза най-отчетливо се проявява конститутивният характер на парламентарното доверие.

Когато обаче при съществуващо правителство министър-председателят направи предложение за извършване на структурни и/или персонални промени, отхвърлянето на това предложение не може да има за пряка и непосредствена последица прекратяване пълномощията на правителството. Те поначало са възниквали в предходен момент и продължават да съществуват. За да бъдат прекратени, е необходимо да настъпи някое от основанията по чл. 111, ал. 1 и чл. 112 от Конституцията. Самото отхвърляне на въпросните предложения не попада сред тях, така че с него не може непосредствено и пряко да се свърже твърденият ефект. Конституционният съд не може да го констатира, защото не споделя



поддържаното в искането разбиране. Щом Конституцията не урежда неодобрението от Народното събрание на направено от правителството или от министър-председателя конкретно предложение като отделно основание за прекратяване пълномощията на Министерския съвет, не може да бъде възприето становището, че Министерският съвет е престанал да съществува като орган на изпълнителната власт, и да бъде постановено решение от Конституционния съд, с което това положение да се обяви.

От друга страна, анализът на конституционния текст не е в състояние да извлече задължение за министър-председателя да подаде оставка, включително и от неговата логика, след като такова задължение не е изрично предвидено. Може да се презюмира, че като предлага създаването на нови министерства или замяна на едни министри с други, министър-председателят се ръководи от стремеж да рационализира управлението (вън от всички възможни други съображения). Отхвърлянето на това предложение от Народното събрание поставя министър-председателя в невъзможност да осъществи намеренията си. То може да бъде резултат на възражения срещу целесъобразността на предлаганите промени, може да е и израз на недоверие. Това, разбира се, са разумните, но не единствените предположения. Ако бъде схванато като недоверие, възможен конституционен изход е един от посочените по-горе. Но те предпоставят допълнителни конституционноправни действия, за да се стигне евентуално до прекратяване пълномощията на Министерския съвет. Той не престава да съществува, включително и при условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, само по силата на това, че не са приети промени. Поради това, както се отбеляза, Конституционният съд намира, че отхвърлянето на предложението за създаване на нови министерства не обуславя прекратяване пълномощията на Министерския съвет. Такова решение на парламента не отваря само по себе си пътя за реализиране на процедурата за съставяне на ново правителство по чл. 99 от Конституцията. Не е

допустимо друг конституционен орган да направи констатация в поддържания в искането смисъл и да предприеме действия по съставяне на ново правителство.

Както по всеки въпрос, който се поставя на гласуване от Народното събрание, така и по предложени промени в правителството министър-председателят може да заяви, че счита приемането му като вот на доверие. Използуван обикновено като средство за внушение и въздействие спрямо парламента, този подход ангажира премиера да подаде оставка след такова изявление, ако гласуването е неуспешно. Но и такава практика е елемент от политическа традиция, която отделните прецеденти създават в течение на времето. Превърната в традиция, политическата практика формира стандарти на конституционноправно поведение. Роля в създаването на конституционния ред имат и решенията на Конституционния съд в споменатия по-горе смисъл.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

1. Конституцията не определя срок на пълномощията на Министерския съвет. Той се избира от Народното събрание и е политически отговорен пред него. Продължителността на пълномощията му е в зависимост от доверието на Народното събрание. Възможно е правителството да продължи да упражнява пълномощията си и след като са прекратени пълномощията на парламента, който го е избрал.

2. Основанията за прекратяване пълномощията на Министерския съвет са предвидени в чл. 89, чл. 111, ал. 1 и чл. 112 от Конституцията. Те включват:

- гласуване на недоверие на Министерския съвет или само на министър-председателя;
- неполучаване на поискано от Министерския съвет доверие;
- оставката на Министерския съвет или на министър-председателя;
- смърт на министър-председателя.

3. Гласуването на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, посочено в чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията, съвпада с това по чл. 89 и не е отделно основание за прекратяване пълномощията на правителството. В случай, че Народното събрание гласува недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, той е длъжен да подаде оставката на правителството.

4. Искането да му се гласува доверие от Народното събрание се прави от Министерския съвет. Решението се приема при условията на чл. 112, ал. 1, изр. 2 и ако исканото доверие не бъде получено, министър-председателят е длъжен да подаде оставката на правителството.

5. При подаване на оставка от Министерския съвет или от министър-председателя пълномощията на правителството се прекратяват с приемането на решение от Народното събрание. Подаването на оставка по чл. 111, ал. 1, т. 2 от Конституцията съставлява свободно волеизявление на правителството или на неговия ръководител, а не изпълнение на конституционно задължение. Министерският съвет и министър-председателят не са длъжни да посочват мотивите за оставката.

6. В случаите, в които министър-председателят е конституционно задължен да подаде оставката на правителството, прекратяването на пълномощията настъпва по силата на решението на Народното събрание, с което се гласува недоверие или правителството не получи исканото доверие. Извън тези две изрично уредени от Конституцията хипотези за министър-председателя не възниква конституционно задължение да подаде оставката

на правителството. Такова задължение не възниква и когато Народното събрание отхвърли направени от Министерския съвет или от министър-председателя предложения, включително законодателни инициативи.

7. Министър-председателят не е конституционно задължен да подаде оставката на правителството, когато Народното събрание е отхвърлило направени от него предложения за създаване на нови министерства или за извършване на промени в правителството.

Председател: Младен Данаилов