



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №8

София, 6 юни 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 51 от 14 юни 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 6 юни 1996 г., конституционно дело № 7 от 1996 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 8 май 1996 г. по искане на президента на Република България. Искането е относно установяване на противоконституционност на чл. 34, т. 1 и 2 и чл. 35, ал. 1 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ) (ДВ, бр. 63 от 1995 г.).

В искането се поддържа, че с посочените разпоредби се „лишава президента от правото самостоятелно или по предложение до него от орган на местното самоуправление и местната администрация да осъществи промяна на наименование на населено място и селищно образувание с национално значение“. Според искането тази уредба противоречи на чл. 98, т. 13 от Конституцията.

С определение от 14 май 1996 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет и министъра на териториалното развитие и строителството. На страните е предоставен 14-дневен срок за представяне на писмени становища.

С придружително писмо, подписано от заместник-председателя на Народното събрание, в срока е постъпило становище на Комисията по местно самоуправление, административно-териториално устройство и регионална политика на Народното събрание. Постъпило е и становище на Министерския съвет на Република България. В становищата се поддържа, че искането на президента е неоснователно, като основните аргументи се свеждат до следното:

- „държавният глава е напълно свободен да прецени дали да приеме или не направеното предложение“. „Министерският съвет само предлага, а не задължава президента да извърши промяна на наименованието“;

- въпросът кой трябва да прави предложенията е „въпрос на целесъобразност, който е в компетентността на Народното събрание“;

- „посоченото правомощие на президента не е самостоятелно“, тъй като е необходимо приподписване на указа от министър-председателя или съответния министър съгласно чл. 102, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Правомощието на президента на Република България да „наименува обекти с национално значение и населени места“ е уредено изрично в чл. 98, т. 13 от Конституцията. Няма съмнение, че правно и логически в това правомощие се включва и преименуването (промяната в наименованието) на вече наименувани обекти. Съдът е имал възможност да се произнесе в този смисъл в мотивите на Решение № 9 от 13 май 1993 г. по к. д. № 9 от 1993 г. (ДВ, бр. 47 от 1993 г.). Това разбиране не се оспорва и в представените становища.

2. От друга страна, в обсега на действие на конституционната разпоредба на чл. 98, т. 13 е включено преименуването не само на населени места, но и на селищни образувания с национално значение по смисъла на чл. 23 ЗАТУРБ. Тези образувания се обхващат от по-общото конституционно понятие „обекти с национално значение“.

3. С разпоредбите на чл. 34, т. 1 и 2 и чл. 35, ал. 1 ЗАТУРБ се създава процедура, по която промяната в наименованието на населено място, съответно на селищно образувание с национално значение, се извършва с указ на президента, но след предложение на Министерския съвет. Както правилно се отбелязва в изпратеното от Народното събрание становище, "президентът не е правно обвързан с предложението на правителството...и може да издаде или да откаже да издаде съответния указ". Изрично в този смисъл е и становището на Министерския съвет. Там не се посочва обаче, дали липсата на предложение от Министерския съвет осуетява възможността президентът да упражни правомощието си по чл. 98, т. 13 от Конституцията по своя инициатива или по предложение на друг орган.

4. Предложението на Министерския съвет така, както е уредено в чл. 34, т. 1 и 2 и чл. 35, ал. 1 ЗАТУРБ, е формулирано като задължителна предпоставка за упражняване на президентското правомощие. По този начин законодателят поставя упражняването на последното в зависимост от волята на върховния орган на изпълнителна власт.

Такова законодателно решение не може да бъде конституционно обосновано. Президентът на Република България е държавен глава. Защитата на основните президентски правомощия от въздействието на политическата конюнктура и от ограничаването им с гласувани от парламентарното мнозинство закони се осигурява чрез уреждането им на конституционно равнище. Упражняването на тези правомощия може да се поставя в зависимост само от предвидените в Конституцията условия.

Правомощията на президента са изброени в Конституцията въз основа на принципа на изричното възлагане. Недопустимо е ограничаването със закон на конституционно установените правомощия.

5. Безспорно при упражняване на своите правомощия президентът може да бъде сезиран или подпомаган от различни органи или граждани чрез техни действия и актове, включително предложения. Такова предложение може да бъде направено и от местен орган на самоуправление или от Министерския съвет. Предложението може да сезира държавния глава, но не може да бъде задължително условие за упражняване на неговото правомощие. Законова уредба на такъв ред е възможна и допустима. С разпоредбите на чл. 34, т. 1 и 2 и чл. 35, ал. 1 ЗАТУРБ обаче се въвежда задължително изискване за предложение на Министерския съвет до президента. По този начин върховният орган на изпълнителна власт се поставя в положението на задължителен посредник между органа на местно самоуправление и държавния глава. Законът въздига предложението на Министерския съвет в необходимо и задължително условие за упражняване на президентското правомощие.

Тази уредба е противоконституционна. Тя принизява конституционния статус на българския държавен глава и противоречи на чл. 98, т. 13 от Конституцията. Съдът приема, че предложенията на Министерския съвет могат да бъдат задължителна предпоставка за упражняване на президентските правомощия само в посочените в

Конституцията случаи. Създаването на законова процедура е допустимо и понякога необходимо условие за нормалното упражняване на конституционните президентски правомощия. Такава процедура обаче не може да ограничава независимостта и самостоятелното упражняване на тези правомощия чрез установяване на задължителни условия извън предвидените в Конституцията.

6. Основният закон изрично предвижда в отделни случаи като условие за упражняване на определени правомощия от президента предложение от Министерския съвет. Такива са разпоредбите на чл. 98, т. 5 и 6 и чл. 100, ал. 2 и 4 от Конституцията. Не е съществувала пречка така да се уредят и други правомощия на президента, но в чл. 98, т. 13 от Конституцията това не е сторено.

7. От стенограмите на Великото Народно събрание е видно, че въпросът за предхождащо указа за наименоване (преименуване) предложение от Министерския съвет е бил обстойно обсъден в пленарно заседание на Великото Народно събрание по второто четене на проекта за Конституция. Предложеният текст за президентските правомощия е: „Наименува населени места и обекти с национално значение по предложение на Министерския съвет“ (Стенографски протокол на Великото Народно събрание, сто шестдесет и първо заседание, София, петък, 21 юни 1991 г., 350.5).

При последвалото обсъждане се отхвърля възможността таква правомощия да се предостави на Министерския съвет или на органите на местно самоуправление. Предложенията в тази насока са били оттеглени и сегашната редакция на разпоредбата е гласувана от 255 народни представители, от които против са гласували само 27 души и 8 души са се въздържали.

От дебатите и гласуването с категоричност може да се установи, че действителната воля на конституционния законодател към момента на

създаване на разпоредбата на чл. 98, т. 13 от Конституцията изключва поставянето на това президентско правомощие под условие. Така то е записано в Конституцията.

8. Съдът не споделя разбирането, че уредбата на предложението по чл. 34, т. 2 и чл. 35, ал. 1 ЗАТУРБ е единствено „въпрос на целесъобразност“. Когато със законова уредба се ограничава (поставя под условие) упражняването на конституционно установено правомощие, въпросът надхвърля границите на целесъобразността и навлиза в сферата на конституционосъобразността. Противното разбиране би позволило всяко конституционно установено правомощие на държавен орган да бъде ограничавано чрез закон и би обезсмислило до голяма степен Конституцията на Република България.

9. В изпратеното от Народното събрание становище и в становището на Министерския съвет се сочи като довод за несамостоятелния характер на президентското правомощие по чл. 98, т. 13 от Конституцията изискването за приподписване на президентския указ от министър-председателя или съответния министър - чл. 102, ал. 2 от Конституцията. Съдът приема, че изискването за приподписване не означава, че това президентско правомощие може да бъде ограничавано със закон. От правна гледна точка въпросът за приподписването възниква на един по-късен етап - след издаване на президентския указ. Приподписването е отделен, самостоятелен акт на друг орган и като аргумент е неотносим към свободното упражняване на конституционно установеното правомощие на президента да преименува населени места или селищни образувания с национално значение. Приподписването (съответно отказът да се приподпише) не може да подмени волята на държавния глава да издаде съответния указ. Затова съдът приема, че въпросът за характера на приподписването и правните последици от него са извън предмета на това дело.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 34, т. 1 и 2 и чл. 35, ал. 1 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ДВ, бр. 63 от 1995 г.).

Председател: Асен Манов