

ГН М. Димитров
15.09.93

18
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Бж. № 35/с. 2. 18/93
Дата 15.9.1993 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ТРИДЕСЕТ И ШЕСТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
102-01-168
15.09.1993 г.
СОФИЯ

СТАНОВИЩЕ

по к.д. N 18/93 г.

Конституционен съд на Република България

Министерският съвет е депозирал пред Конституционният съд искане за тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България относно компетентността за преобразуване и закриване на централни ведомства без ранг на министерства, създадени от Държавния съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. С определение от 5.08.93 г. Конституционният съд на основание чл. 18, ал. 2 от Закона за конституционния съд е конституирал като заинтересувани страни по образуваното дело Председателството на Народното събрание и Министерския съвет и ги е уведомил за образуваното дело.

Вносителят на искането се мотивира, че при Конституцията от 1971 г. съществуваше изрично основание, предвидено в нейния чл. 93, т. 16, за създаване, преобразуване и закриване на централни ведомства без ранг на министерства. Това правомощие принадлежеше на Държавния съвет. Новата Конституция от 1991 г. не предвижда изрично съществуването на такива ведомства. Не се решава и въпросът чие е правомощието за тяхното създаване и закриване. Вносителят поддържа, че съществува опасност от възникване на негативен спор за компетентност по този въпрос между Народното събрание и Министерския съвет, тъй като съществуват

аргументи, подробно изложени от него, в защита на двете алтернативни тези.

Като взе предвид конституционната и другата позитивна правна уредба, както и становището на вносителя, Председателството на Народното събрание излага следните съображения:

1. Действително, чл. 93, т. 16 от отменената Конституция от 1971 г. в оригиналната ѝ редакция, действала до измененията през 1990 г., предвиждаше редовно и перманентно правомощие на Държавния съвет да "създава и закрива ведомства без ранг на министерства и да назначава и освобождава от длъжност техните ръководители". С измененията на Конституцията, приети през 1990 г., включително и с учредяването на едноличен държавен глава - председател (президент) на Републиката, правомощието на Държавния съвет по чл. 93, т. 16 (отм.) премина към президента само частично. Новата редакция на чл. 92, т. 5 от 1990 г. предвиди, че председателят (президентът) на Републиката "по предложение на председателя на Министерския съвет назначава и освобождава ръководители на ведомства без ранг на министерства". Същевременно с § 49 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ (обн., ДВ, бр. 29 от 1990 г.) бе предвидено, че "функциите на Държавния съвет, доколкото не са предоставени с този закон на Председателя (Президента) на Републиката, се осъществяват от Народното събрание." **Следователно**, през периода от влизане в сила на цитирания Закон през 1990 г. до влизане в сила на Конституцията от 1991 г. (т.е. до 13 юли 1991 г.) правомощието на Държавния съвет по отношение на централните ведомства без ранг на министерства е било поделено между Народното събрание и президента по следния начин: създаването и закриването на такива ведомства е било от компетентността на Народното събрание, а назначаването и освобождаването на техните ръководители - от компетентността на Президента, по предложение на председателя на Министерския съвет.

2. С приемането на сега действащата Конституция, Конституцията от 1971 г. заедно с измененията от 1990 г., е отменена (параграф 9 от преходните и заключителни

разпоредби на Конституцията на Република България). Преходните разпоредби на новата Конституция не решават въпроса за правомощията на Държавния съвет, съдържащи се в заварени действащи правни актове. Новата Конституция не предвижда и съществуването на фигурата "централни ведомства без ранг на министерства". Този конституционно релевантен факт би могъл да означава две неща: или че липсва основание за самото им съществуване, или че изрично конституционно закрепване на тази фигура не е необходимо, тъй като това е въпрос на общото ръководство на държавната администрация, упражнявано от Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията.

На първо място, Конституцията не урежда изчерпващо даже най-значимите обществените отношения, които по принцип са намерили място в нея. В случая трябва да се потърсят принципите на упражняване на държавната власт. Водещият е принципът за разделение на властите (чл. 8). В схемата на този принцип всяка власт може да упражнява и правомощия, по начало присъщи на друга власт, но само в изрично предвидените или допускани от самата Конституция или законите случаи. В частност Народното събрание има законодателната власт и контролната власт по отношение на Министерския съвет, но то не може да упражнява разпоредителни правомощия и да се намесва в дейността на държавната администрация извън случаите, посочени в Конституцията и законите. В чл. 84, т. 8 е предвидено, че Народното събрание "избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон", а в т. 7, че то "създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя". Тези разпоредби създават в полза на законодателния орган известни разпоредителни правомощия, по начало характерни за изпълнителната власт, но те не могат да се тълкуват разширително и да се прилагат по аналогия.

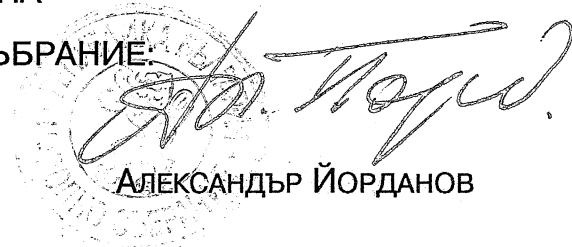
На второ място, чл. 105, ал. 2 от Конституцията създава по изричен начин правомощие на Министерския съвет за осъществяване общо ръководство на държавната администрация. Една от основните функции на администрацията

е разпоредителната. Това е намерило отражение и в Правилника за структурата и организацията на работа на Министерския съвет и на неговата администрация (ДВ, бр. 21/1993 г.).

Понастоящем съществуват множество ведомства от типа на процесните. Те са учредени на различни основания, като една част от тях съществуват по силата на различни закони: Закона за съобщенията (Комитет по пощи и далекосъобщения), Закона за водите (Национален съвет по водите при Министерския съвет), Закона за ловното стопанство и Закона за горите (Комитет по горите, бивше Министерство по горите и горската промишленост) и др. Тяхното предназначение е преди всичко да администрират съответния закон и да създадат институционална рамка за неговото прилагане. Действително, тези органи имат функции, близки до функционалните характеристики на министерствата, но текстът на чл. 84, т. 7 от Конституцията е категоричен, че визира само министерства, и не дава основание за разширяване на обхвата му. Във всички случаи от рода на гореизброените, когато създаването на ведомствата без ранг на министерства е станало със закон, би следвало тяхното закриване да става също със закон.

Поради изложените съображения натежава разбирането, че създаването и закриването на ведомства без ранг на министерства по начало се обхваща от рамката на чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България и на това основание е от компетентността на Министерския съвет, освен в случаите, когато се създават такива ведомства от Народното събрание при упражняване на неговата законодателна компетентност с цел да се институционализира механизма за прилагане на закона.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:



АЛЕКСАНДЪР ЙОРДАНОВ