

36 М
25 08 91

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ТРИДЕСЕТ И СЕДМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

г.н. Ап. Аретагаз
Ч. Жабр

ОТНОСНО: к.д. N 23/1995 г., образувано по
искането на Президента на Републиката
за даване на задължително тълкуване
на чл. 106 от Конституцията съгласно
чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията

Конституционно дело N 23 от 1995 г. е образувано по искане на Президента на Републиката за даване на задължително тълкуване на чл. 106 от Конституцията в частта му относно правото на Министерския съвет да организира стопанисването на държавно имущество.

В искането на Президента на Републиката се твърди, че в Конституцията не се съдържа по-подробна правна уредба на правомощието на Министерския съвет по чл. 106 да "организира стопанисването на държавното имущество". Във връзка с това се иска да се даде задължително тълкуване дали това правомощие се простира върху всички държавни имоти, какви са границите на стопанисването, по какъв ред се осъществява то, не противоречи ли разпореждането от страна на правителството със сграден фонд, в който е седалището на органи на държавната власт, на принципа на разделение на властите, провъзгласен в чл. 8 от Конституцията.

С определение на Конституционния съд от 8 август 1995 г. искането на Президента на Републиката е допуснато за разглеждане. Със същото определение Народното събрание е конституирано като заинтересувана страна съгласно чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд, във връзка с което ви представям следното становище на Народното събрание по Конституционно дело N 23 от 1995 г.

1. **Отличителна особеност** на държавната в сравнение с частната собственост е в качествата на нейния **носител**. **Титуляр** на правото на държавна собственост е държавата, която е едновременно **субект на гражданското право** и **носител на държавната власт**. Тези две нейни качества са неотделими. Но те не се сливат в едно, а се съчетават. Не всяко действие с държавната собственост е едновременно гражданскоправно и властническо. Държавата може да упражнява своето право на собственост, като всички други собственици, като владее вещите, ползва ги или се разпорежда с тях. Но тя може да подходи към своята собственост и от властническите си позиции, например като сама регламентира правото си на собственост, или като организира използването на собствеността от държавните организации и разпредели между тях вещите. Властническият подход може да намери място и при разглеждане и решаване от съдебната власт на спорове във връзка с държавната собственост - между държавни организации или с недържавни правни субекти.

2. Какви отношения се имат предвид в чл. 106 от Конституцията във връзка с държавната собственост, какъв е **характерът на правомощието** на Министерския съвет по този текст?

По своя характер възложеното от Конституцията правомощие на Министерския съвет да "организира стопанисването на държавното имущество" е чисто **административно**. От Министерския съвет се иска да извърши определена изпълнителна дейност - да **организира** стопанисването на държавното имущество. При осъществяването на предписаната дейност Министерският съвет си служи с общи и индивидуални административни актове. Той **управлява** държавната собственост въз основа и в съответствие със закона. Както съвсем правилно Конституционният съд е приел в мотивите към решение N 19 от 21.XII.1993 г. по к.д. N 11 от 1993 г.: "Организирането е типична управленска функция. Доброто стопанисване на държавното имущество е предпоставка за изпълнение на различни държавни функции. На Министерския съвет като висш административен орган в Република България

Конституцията е поверила организирането на това стопанисване, защото счита, че така се създават гаранции, че то ще бъде добро." Според същите мотиви, излизайки от характера на дейността по организиране стопанисването на държавното имущество, Конституционният съд приема, че Министерският съвет може да възложи на отделни министри или на други органи осъществяването на организацията на стопанисването.

3. В искането за тълкуване се пита дали правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията се отнася за всички държавни имущества, няма ли граница за стопанисването и къде е тя. Отговорът на тези въпроси се съдържа както в буквата на конституционния текст, така и в характера на уредената държавна дейност.

Според чл. 106 правомощието на Министерския съвет се отнася за "стопанисването на държавното имущество". Обстоятелството, че прилагателното "държавното" е членувано означава, че се има предвид **всичкото държавно имущество**. Без значение е какви и кои са имуществените права на държавните организации, както и кои са тези организации - дали те са от системата на законодателната, изпълнителната или съдебната власт. Ако конституционният законодател е искал да внесе ограничение, той би го направил изрично. Това обаче би означавало премахване на държавното имущество като съвкупност от права на едно лице - на държавата.

Принципът за разделение на властите не означава, че отпада единството на държавната власт. Тази власт е единна в смисъл, че тя има за носител държавата. Същата тази държава има единна собственост. Не може да се приеме застъпеното в искането за тълкуване становище, че "в Конституцията последователно е приложен принципът на финансовата самостоятелност на трите власти - законодателната, изпълнителната и съдебната" и от него да се прави извод, че всяка една от трите власти има свое имущество. Носители на имуществени права са не отделни власти, а физически или юридически лица или държавата.

4. Както се изтъкна вече, по своя характер организацията на стопанисването на държавната собственост

е изпълнителна дейност, администриране. Тезата, че тази дейност трябва да има граници и че тя не може да се разпростира извън границите на изпълнителната власт е в дълбоко противоречие с принципа за разделение на властите. Защото излиза, че законодателната и съдебната власт също могат да осъществяват изпълнителски функции, да изпълняват изпълнителски властнически действия спрямо стопанисваните от тях държавни имуществва и да организират стопанисването им. Това би било грубо нарушение на функциите на изпълнителната власт, нейното изземване от другите две власти. Последователното прилагане на принципа за разделение на властите изисква държавните органи от системата на всяка една от трите държавни власти да се ограничават с упражнението само на своите функции. Народното събрание, като носител на законодателната власт, е единствен законодателен орган, независимо дали регламентира дейност на изпълнителни или съдебни органи или своята дейност. Също така съдилищата, като органи на съдебната власт, решават всички правни спорове, без оглед дали страните са държавни органи или организации от системата на изпълнителната, законодателната или съдебната власт. Затова не може да се говори за граници в организацията на стопанисването на държавната собственост. **Министерският съвет има по силата на чл. 106 от Конституцията** правото и задължението да организира стопанисването на **всички държавни имоти**, независимо на кой орган или организация са предоставени за стопанисване и какво е предназначението им.

5. В подкрепа на застъпеното тълкуване на чл. 106 от Конституцията могат да бъдат изтъкнати и други съображения. Като единствен изпълнителен орган, на който е възложена организацията на стопанисването на държавните имоти, Министерският съвет може да осъществява необходимата **координация и единство в стопанисването**. Ако всяка власт организира стопанисването на държавните имоти в своята система, ще се създадат няколко режима на стопанисване. Освен това ще се допусне нарушение на принципа за разделение на властите. След като се изясни, че организацията на стопанисването е по същество

изпълнителна дейност, законодателната и съдебната власт ще се окажат носители и на изпълнителна власт, а това противоречи на чл. 8 от Конституцията.

6. В искането за тълкуване се изтъква, че "практиката по прилагането на чл. 106 показва, че е възможно да възникнат случаи на разпореждане от страна на правителството със сграден фонд, в който е седалището на органи на държавната власт. Подобни решения противоречат на принципа за разделение на властите, провъзгласен в чл. 8 от Конституцията и създават възможност една власт да бъде поставена в зависимост от волята на друга по пътя на създаването на трудности от материално-технически характер за нейното функциониране". Посоченият пасаж се нуждае от следните **обяснения** и предизвиква **сериозни възражения**.

Преди всичко в изпълнение на правомощието по чл. 106 Министерският съвет има право да се разпорежда с целия сграден фонд на държавата, независимо на кого е предоставен той за стопанисване. **Всяко право на стопанисване има временен характер, за разлика от правото на собственост.** Правото на стопанисване на държавната организация съществува докато е необходимо за задоволяването на съответни потребности и докато се използва в интерес на гражданите и обществото - чл. 18, ал. 6 от Конституцията. Министерският съвет е длъжен като организатор на стопанисването на държавната собственост да осигури то да се извършва ефективно. Той е длъжен да преразпредели сградния фонд, предоставен например на учреждение, ако той му е станал ненужен поради ново строителство или поради ограничаване или закриване на дейността му. Без значение е в системата на коя власт е учреждението. В тези случаи не може да става и дума за нарушаване на принципа за разделение на властите.

Ако актът на преразпределение на държавната собственост от страна на Министерския съвет е използван за възможност "... една власт да бъде поставена в зависимост от волята на друга по пътя на създаването на трудности от материално-технически характер за нейното функциониране", както се посочва в искането на президента, тогава актът на разпореждането, като индивидуален административен акт

несъмнено ще противоречи на чл. 8 от Конституцията. И на това основание засегнатата власт в лицето на съответния държавен орган може да поиска отмяната му **по установения от закона ред**. Това е сигурна гаранция за законосъобразно преразпределяне на стопанисването между организации от системата на различните държавни власти. Съдебната власт ще контролира дали актът на Министерския съвет представлява "произволна промяна", както се посочва в искането. Това отговаря на принципите на правовата държава и по-конкретно на принципа за разделение на властите.

7. Отправяйки поглед към **практиката по прилагането на чл. 106 от Конституцията**, не бива да се отминават редица показателни случаи. Одържавеният бивш Партиен дом в София е предоставен безвъзмездно за стопанисване и управление на Народното събрание от Министерския съвет с решение N 352 от 1992 г. Това решение е прието в съответствие с решението на Народното събрание от 18.XII.1992 г. /ДВ, бр. 104 от 24.XII.1992 г./. Народното събрание се е съобразило с правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавната собственост, без оглед на властите от които се взема и на които се предоставя. Аналогични са примерите с предоставяне от Министерския съвет на сгради за стопанисване от Конституционния съд. С решение N 385 на Министерския съвет от 6.XI.1991 г. на Конституционния съд е предоставена за стопанисване част от сградата на бул. "Дондуков" N 2, стопанисвана преди това от Министерството на правосъдието, а с решение N 173 пак на Министерския съвет от 11.V.1992 г. горното решение се променя и на Конституционния съд са предоставени за стопанисване помещения в сградата на Министерския съвет на бул. "Дондуков" N 1 и др.

8. **Нормативната уредба** на организацията на стопанисването на държавната собственост в текущото законодателство се съдържа в Закона за собствеността. В чл. 21 на този закон в съответствие с чл. 106 от Конституцията се овластява Министерският съвет да издаде наредба за управлението, стопанисването и разпореждането с

държавните имоти. Това е Наредбата за държавните имоти /ДВ, бр. 79 от 14.X.1975 г. с многобройни изменения и допълнения/, която е в сила понастоящем. Една част от тези изменения - 4 на брой, са направени след влизането в сила на новата Конституция от 12.VII.1991 г. Ето защо, независимо че тази наредба датира преди Конституцията от 1991 г., тя съответства на **принципните изисквания** за организация на стопанисването на държавните имоти, установени в **чл. 106 на Конституцията**.

Въз основа на изложеното могат да се направят следните изводи:

1. Решение N 19 от 21.XII.1993 г. на Конституционния съд по к.д. N 11/1993 г. в т. 3 съдържа исканото тълкуване на чл. 106 от Конституцията, като приема, че Министерският съвет "като висш изпълнителен орган определя от кого и по какъв ред се стопанисва държавното имущество, освен ако със закон е предвидено друго". При това положение **няма нужда от ново тълкуване** от страна на Конституционния съд.

2. Ако все пак Конституционният съд реши да приеме отново решение за задължително тълкуване на чл. 106 от Конституцията, то би следвало да **доразвие тълкувателно решение N 19 от 21.XII.1993 г.** и в съответствие с изложеното по-горе да даде тълкуване, че при упражняване на правомощието по **чл. 106 от Конституцията** Министерският съвет не е ограничен от това на кои държавни организации от системата на коя власт - законодателна, изпълнителна или съдебна - са предоставени за стопанисване държавни имоти. **Министерският съвет организира стопанисването на цялото държавно имущество.**

По този начин Конституционният съд ще създаде трайна и последователна практика в тълкуването на чл. 106 от Конституцията, която е гаранция за **конституционна стабилност и сигурност**.

Председател на
Народното събрание: 
Бл. Сенков

