

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО
конституционно дело N 23 от 1995 г. за тълкуване на
разпоредбата на чл. 106 от Конституцията в частта ѝ
относно правомощието на Министерския съвет да
организира стопанисването на държавното имущество
във връзка с чл. 8 от Конституцията

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед дадената ни възможност в определение на Конституционния съд от 8 август 1995 г. по конституционно дело N 23 от 1995 г. изразяваме следното становище:

Считаме, че искането на Президента на Република България е недопустимо, тъй като по предмета на това дело Конституционният съд вече се е произнесъл. Съгласно чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционния съд когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания. В Решение N 19 от 1993 г. по конституционно дело N 11/ 93 г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията в частта ѝ относно правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество.

В искането на Президента на Република България се посочва, че Конституцията на Република България не дава подробна правна уредба на правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество.

Съгласно чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България конституцията е върховен закон и поради това стои най - високо в цялата йерархия на нормативните актове, като установява общите конституционни принципи и определя основата на действащото законодателство. Поради това основният закон не може да даде подробна правна уредба на всички обществени отношения.

В цитираното по - горе Решение N 19 от 1993 г. Конституционният съд е посочил, че това правомощие на Министерския съвет **има много широк предметен обсег**, че стопанисването на държавното имущество е **съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности**, че поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване, че организирането е **типична управленска функция**, че при тази организационна дейност **Министерският съвет издава актове** или овластява министри или други органи да осъществяват тази дейност, че **Конституцията предоставя на Министерския съвет да вземе решението, считано от него за най - целесъобразно**. И Конституционният съд посочва, че това е така, защото на Министерския съвет като висш административен орган в Република България Конституцията е поверила организацията на стопанисването на държавното имущество, **защото с основание счита, че така се създават гаранции, че то ще бъде добро**. В същото решение Конституционният съд счита, че доколкото във връзка с тази организационна дейност Министерският съвет е обвързан с определени правила, **тези правила не са конституционни**, а се издават на законово равнище.

Затова именно конституционният законодател не посочва в Конституцията върху кои държавни имоти се разпростира правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество, какви са границите на това правомощие, по какъв ред се извършва стопанисването на държавното имущество. Тези обществени отношения **се уреждат както на законово равнище, така и с подзаконови нормативни или индивидуални актове на Министерския съвет**.

Конституционният съд категорично се е произнесъл, 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**.

Съгласно параграф 3, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията. В този случай се прилагат разпоредбите на Конституцията, които имат непосредствено действие. Затова по силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията се считат за отменени тези закони или отделни разпоредби от тях, които й противоречат.

По възможността за **прилагане на директното непосредствено отменително действие на конституционните норми** от компетентните за всеки конкретен случай **правоприлагащи органи /съдебни,**

административни и други/ Конституционният съд се е произнесъл в **Решение N 10 от 1994 г** по конституционно дело N 4/ 94 г. В това решение се посочва, че непосредствено отменителното действие на конституционните норми се прилага както по повод на защита на конституционно прогласени права и свободи, по повод на защита на други имуществени или неимуществени права и законни интереси, така и **по повод на реализиране на компетенции от страна на държавни и административни органи.**

Затова именно когато разпоредбите на заварените закони определят правомощия на органи, които вече не съществуват или понастоящем имат други функции, Министерският съвет може да се позове на конституционното си правомощие по чл. 106, като приема индивидуални актове относно ползването и стопанисването на държавното имущество. Такива разпоредби на заварени закони например са разпоредбата на чл. 30 от Закона за наемните отношения, която предвижда, че настаняването в помещения - държавна собственост се извършва от председателя на изпълнителния комитет на общинския народен съвет по местонахождението на държавния имот, разпоредбата на чл. 15д от Закона за собствеността, която предвижда, че право на ползване върху държавен имот се отстъпва на юридически лица и граждани по реда на чл. 13 - т. е. със заповед на председателя на изпълнителния комитет на общинския народен съвет по местонахождението на държавния имот и т. н. Тези разпоредби визират правомощия на органи, които сега не съществуват в правната действителност. Те са заварени от новата Конституция, до чието приемане в нашето законодателство не съществуваше като вид общинската собственост, а общинските народни съвети управляваха и стопанисваха обекти - държавна собственост, като органи на държавната власт и народното самоуправление. Тези разпоредби са в противоречие на глава седма от Конституцията.

В чл. 17, ал. 4 от Конституцията се предвижда на законово ниво да се определи режимът на обектите на държавната и общинската собственост.

Според чл. 140 от Конституцията общината има право на своя собственост. Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, а орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Конституцията в чл. 146 предвижда, че организацията и дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация се определят със закон. Този закон е Законът за местното самоуправление и местната администрация, в който са определени правомощията на общинския съвет и кмета на общината.

Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация, приет на основание чл. 146 от Конституцията, **общинският съвет може да приема решения по придобиването, стопанисването и разпореждането с общинското имущество, а кметът на общината има в тази област правомощия дотолкова, доколкото е оправомощен изрично за това от общинския съвет.**

Ето защо не може кметът на общината да издава актове по управление и разпореждане с държавното имущество, които са били в компетентност на председателя на изпълнителния комитет на общинския народен съвет по цитираните по - горе разпоредби от Закона за наемните отношения и Закона за собствеността, тъй като издаването на акт от несъществуващ орган има за правна последица неговата нищожност. Не може да има спор, че **приложното поле на тези разпоредби се стеснява до правомощия по издаването на актове по стопанисването и разпореждането с общинското**, но не и с държавното имущество. Тук се проявява непосредственото отменително действие на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията.

До създаването на нова законова уредба на режима на обектите на държавна собственост, Министерският съвет въз основа на конституционното си правомощие по чл. 106 може да определя с подзаконови актове органите и реда за стопанисването на държавното имущество. Така с Постановление N 169 на МС от 1992 г. за подобряване управлението на държавното имущество и спазване на законността, Министерският съвет е възложил на областните управители да управляват и стопанисват по начин, определен от тях държавното имущество, което не е станало общинска собственост по силата на чл. 6 от Закона за собствеността или с нарочен акт. Тези правомощия на областните управители по издаването на актове, свързани с управлението на държавната собственост вече имат и законов израз в изменението на чл. 6 от Закона за административното производство / обн. ДВ бр.65 от 1995 г./ В отделни случаи обаче, когато се касае за обекти - публична държавна собственост, които имат такъв характер поради предназначението им да задоволяват важни обществени нужди, Министерският съвет като висш изпълнителен орган може да издава индивидуални актове.

Що се касае до изложената в искането на Президента на Република България предпологаема възможност упражняването на конституционното правомощие по чл. 106 чрез приемане на индивидуални актове от Министерския съвет, да наруши конституционно установения принцип в чл. 8 за разделение на властите, следва да се отбележи, че възприемането на такава теза означава да се твърди, че е възможно всяка една власт, упражнявайки конституционно установените ѝ правомощия да нарушава принципа на разделение на властите. В такъв случай възниква въпросът **какви други правомощия, освен конституционно установените и законово установените в съответствие с Конституцията правомощия може да упражнява законодателната, съдебната и изпълнителната власт, за да не нарушава принципа на разделение на властите.**

В Решение N 6 от 1993 г. по конституционно дело N 4 / 93 г. Конституционният съд се е произнесъл, че в термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини има известна условност. В същото решение по - нататък Конституционният съд продължава, че „правното и политическо съдържание на термина „ разделение на властите“ се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на

проявление, възложени на три основни системи от органи, които са **относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т. е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие.** Така схванато разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт.“

Законодателната, изпълнителната и съдебната власт са прояви на единната държавна власт и суверенитет и техните органи **следва да упражняват правомощията си така, както са установени в основния закон.** Когато органите на тези власти упражняват конституционните си правомощия, те не могат да нарушават принципа на разделение на властите, тъй като правомощията им са разграничени в самия основен закон в съответствие с конституционния принцип, установен в чл. 8. Да се поддържа противното становище е равносилно да се твърди, че едни разпоредби на Конституцията са в противоречие с други нейни разпоредби.

Конституционните правомощия не могат да бъдат ограничавани, освен чрез изменение на Конституцията. Тази теза е възприел Конституционният съд в Решение N 6 от 1993 г. по к. д. N 4/93 г.

Упражнявайки правомощието си по чл. 106 от Конституцията, не е възможно Министерският съвет да поставя в зависимост от своята воля друга власт, когато извършва преразпределяне на заемания сграден държавен фонд от органи на различните власти. В Решение N 19 от 1993 г. на Конституционния съд категорично е заявена възможността, дадена от Конституцията **Министерският съвет да приема това решение, което счита за най - целесъобразно.**

И затова Министерският съвет може да направи такава преценка в законовоустановените граници. **Само и единствено в тези граници е обвързан Министерският съвет.** Когато в закон е уредено, че някои юридически лица имат право на собственост върху предоставени им имоти, тогава Министерският съвет не би могъл да извършва преразпределение на този сграден фонд. Разпоредбата на чл. 10 от Закона за Българската академия на науките предвижда, че имуществото на БАН включва право на собственост, като Народното събрание предоставя в собственост на БАН стопанисваните от нея държавни терени, сгради, машини, съоръжения и др. и недвижимите ѝ имоти могат да се отчуждават само с решение на Народното събрание, разпоредбата на чл. 5 от Закона за автономия на висшите учебни заведения предвижда, че имуществото на висшите учебни заведения се състои от право на собственост и т. н. Когато обаче в закон не е уредено, че определен държавен орган, юридическо лице има право на собственост върху предоставен за ползване, стопанисване и управление или чрез някой друг от законно допустимите правни способности държавен имот, Министерският съвет може чрез същите законно допустими правни способности да извършва преразпределение на държавния сграден фонд **по начин, преценен от него като най - целесъобразен.**

А що се касае до имотите - публична държавна собственост, правото на собственост върху тях може да принадлежи само на държавата и върху нея тежи конституционното задължение да не ги отчуждава. Такива имоти са имотите, предоставени на органите на държавната власт за изпълнение на функциите им. Доколкото обаче в момента липсва правна уредба на законово равнище относно реда за тяхното предоставяне, стопанисване и преразпределяне, не може да има спор, че Министерският съвет е органът, в чиято компетентност е определянето на този ред. Упражнявайки конституционното си правомощие по чл. 106, Министерският съвет би могъл да създаде пречки и трудности от материално - техническо естество на различни органи на държавната власт, ако отнеме сграден фонд, без да предостави друг подходящ такъв за техните нужди, но не и когато извършва преразпределение на сграден фонд между различните органи на държавната власт, търсейки най - оптималното, най - целесъобразното решение.

Да се ограничава конституционното правомощие на Министерския съвет по чл. 106, като се твърди, че упражняването му могло да наруши принципа на разделение на властите, означава да се твърди, че Конституционният съд упражнявайки конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2, с решенията, с които установява противоконституционност на закони, поставя в зависимост законодателната власт или че Върховният съд, упражнявайки конституционното правомощие на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2, с решенията, с които отменя като незаконосъобразни актове на Министерския съвет, поставя в зависимост изпълнителната власт.

Предвид гореизложеното считаме, че поддържането на тезата, според която упражняването на конституционно установено правомощие на изпълнителната власт нарушава принципа на разделение на властите, не намира опора в Конституцията, а приемането от Конституционния съд на решение, с което се ограничава това правомощие, би нарушило именно принципа, установен в чл. 8 от основния закон. Макар да не се включва в нито една от трите власти, Конституционният съд е именно този орган, който е длъжен обективно да съдейства органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да упражняват правомощията си така, както определя Конституцията. И това е така, защото Конституционният съд има правомощието да дава задължително тълкуване на Конституцията, но не и да я допълва.

МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ:

