

## С Т А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 33 от 1998 г.

Министерският съвет, възползвайки се от предоставената му възможност с определението на Конституционния съд от 1 декември 1998 г., изразява следното становище по конституционно дело № 33 от 1998 г.:

Конституционното дело е образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност на чл. 7, ал. 2, чл. 20, ал. 6, чл. 24, ал. 1, чл. 26, ал. 2, чл. 29, ал. 4 и 5, чл. 40, ал. 5, чл. 61, ал. 2 и § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията, като и за установяване на съответствието на § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на този закон с международните договори, по които Република България е страна.

Считаме, че посочените в искането разпоредби не противоречат на Конституцията и са в съответствие с международните договори, по които Република България е страна, във връзка с което излагаме следните съображения:

1. Иска се обявяване за противоконституционни чл. 7, ал. 2, чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията. Счита се, че чл. 7, ал. 2 противоречи на конституционните разпоредби на чл. 102, ал. 3, т. 5 и на чл. 146, а чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 - на чл. 8, на чл. 105, ал. 1 и на глава седма, и по-специално - на чл. 146 от нея.

Предвид на очертаното в чл. 1, ал. 2 и 3 приложно поле на Закона за администрацията чл. 7, ал. 2 от него няма да се прилага задължително за администрацията на Президента, и във връзка с това с него не се нарушава конституционното правомощие на Президента по чл. 102, ал. 3, т. 5 да определя самостоятелно организацията и реда на дейност на службите към Президентството. В чл. 7, ал. 2 са посочени звената, които се включват задължително в общата администрация, т.е. с тази разпоредба се регламентира въпрос на структурата на администрацията. Съгласно ал. 2 на чл. 1 законът урежда структурата на администрацията на изпълнителната власт, а съгласно ал. 3 - тази уредба ще се прилага за структурата на администрацията на другите органи на държавната власт, в това число и за тази на Президентството, доколкото не е предвидено друго в специални закони. Терминът „закон“ се използва както в Конституцията, така и в другите нормативни актове не само в значението на акт, който се приема от Народното събрание, но и като понятие, в което се обхващат и други, а понякога и всички нормативни актове. Актът, с който Президентът определя организацията на службите към Президентството, е специален закон по смисъла на чл. 1, ал. 3. Член 1, ал. 3 от Закона за администрацията, зачитайки

конституционното правомощие на Президента самостоятелно да определя структурата на своята администрация, му дава възможност да възприеме предложената със закона регламентация или да уреди по друг начин организацията на службите към Президентството, с което да изключи прилагането на чл. 7 или на други разпоредби от закона. Ето защо считаме, че няма противоречие на чл. 7, ал. 2 от Закона за администрацията с чл. 102, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

Член 7, ал. 2 от Закона за администрацията поначало с нищо не нарушава чл. 146 от Конституцията, доколкото в него е предвидено организацията на местната администрация, в това число и общинската администрация, *да се уреди със закон*. Конституционното изискване даден въпрос да бъде уреден със закон не означава непременно уредба само с един, още по-малко с точно определен закон. Друг е въпросът, че по отношение на структурата на общинската администрация чл. 7, ал. 2 ще се прилага също във връзка с чл. 1, ал. 3, т.е. доколкото няма друго установено в специален закон, а съгласно чл. 21, ал. 1, т. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация структурата на общинската администрация се определя от общинския съвет.

В искането се твърди, че чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията са неконституционносъобразни с оглед на прогласения в чл. 8 принцип за разделение на властите, на чл. 105, ал. 1 и на общия смисъл на глава седма, и по-специално на чл. 146 от нея, защото в противоречие с тях законовите разпоредби установяват правото на централната изпълнителна власт в лицето на министъра на държавната администрация да координира и контролира дейността на главните секретари в общинските администрации, както и задължение за последните да представят пред него ежегоден отчет за състоянието на ръководената от тях администрация. Част от аргументите, изложени в полза на това твърдение, не само че не го подкрепят, а напротив - обосновават конституционносъобразността на законовите разпоредби. Вносителите на искането не оспорват като неконституционносъобразно включването на общинските администрации в обхвата на администрацията на изпълнителната власт, във връзка с което са и установените връзки на координация, контрол и отчетност по чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от закона. Те дори признават, че в подкрепа на конституционносъобразността на чл. 36 от закона е чл. 139, ал. 1 от Конституцията. След като общинската администрация е администрацията, която подпомага кмета като орган на изпълнителната власт, тя е част от администрацията на изпълнителната власт. В тази аспект чл. 36 от закона дефинира администрацията на изпълнителната власт в съответствие с чл. 8 във връзка с чл. 139, ал. 1 от Конституцията.

В искането всъщност се оспорват уредените в закона правоотношения на координация, контрол и отчетност между органите на централната изпълнителна власт и общинската администрация като съставна част на администрацията на изпълнителната власт по смисъла на чл. 36 от него. Недопустимостта от законова регламентация на тези правоотношения не може да се изведе нито от съдържанието, нито от духа на конституционната разпоредба на чл. 8. Член 8 от Конституцията прогласява разделението на държавната власт на законодателна, съдебна и изпълнителна власт, а не разделението на властта в държавата на държавна и местна. Разбирането за

разделение на властта в държавата на държавна и местна не само не се основава на съдържанието на чл. 8 от Конституцията, но не може да бъде и в духа на конституционната разпоредба, тъй като то противоречи на чл. 2, ал. 1 от Конституцията, уреждащ унитарното устройство на Република България. Съгласно чл. 2, ал. 1 „Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания“. Смисълът на чл.8 е да очертае трите основни функции на държавната власт, чието изпълнение е възложено на три основни системи от органи, които са относително независими. В този смисъл е Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г. Доколкото чл. 8 разглежда трите власти във функционален аспект, допустими с оглед на него са и законовите разпоредби, които регламентират функционалните връзки вътре в тях. Организационната принадлежност на дадена администрация в изпълнителната власт не изключва функционалната ѝ обвързаност в рамките на администрацията на изпълнителната власт, защото замисълът на чл. 8 е изпълнителната власт да се осъществява като единна функция на държавната власт.

От систематичното място на използваните в Конституцията два термина - на термина „държавна администрация“ в глава пета „Министерски съвет“ и на термина „местна администрация“ в глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“, се извежда изводът, че общинската администрация като част от местната администрация не е държавна администрация. Подобни разсъждения са несъстоятелни най-малко поради това, че същият извод ще следва да се отнесе и към областната администрация, която съгласно чл. 146 във връзка с чл. 143, ал. 1 от Конституцията е също местна администрация. Считаме, че общинската администрация е част от държавната администрация по смисъла на чл. 105, ал. 1 от Конституцията с оглед на нейното участие в единното осъществяване на изпълнителната власт на държавата. В този смисъл чл.105, ал.1 не дава основание да се твърди, че чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията уреждат правоотношения на координация, контрол и отчетност извън държавната администрация по смисъла на Конституцията, предвид на което и противоречат.

По-съществено в случая е да се прецени доколко уредбата в чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от закона е в съответствие с глава седма от Конституцията, където се очертават границите на прогласената с нея автономия на общините. Съгласно чл. 136, ал. 1 от Конституцията общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Конституционната разпоредба на чл. 136, ал. 1 не установява, че в общината се осъществява само местно самоуправление, от което да следва, че кметът, подпомаган от общинската администрация, ще е само изпълнителен орган на местния колектив и няма да изпълнява и държавни функции. Напротив, в обратния смисъл са чл.138, който определя само общинския съвет като орган на местното самоуправление, и в чл. 139, ал. 1, в който кметът се посочва като орган на изпълнителната власт *в общината*. Кметът, бидейки орган на изпълнителната власт *в общината*, съчетава две качества - на орган, изпълняващ решенията на общинския съвет и на населението, т.е. на изпълнителен орган на самоуправляващия се местен колектив, и на териториален орган на изпълнителната власт, осъществяващ възложените му със законите на страната държавни функции /чл. 139, ал. 2/.

Доколкото кметът се подпомага от общинската администрация при осъществяването на държавни функции, последната функционира като държавна администрация. Доколкото конституционните разпоредби на глава седма дават основанието общинската администрация да се разглежда като част от държавната администрация, в това е и конституционното основание на уредбата на чл. 40, ал. 5 и на чл. 61, ал. 2. Ето защо считаме, че и тези разпоредби от Закона за администрацията не противоречат на Конституцията, а напротив - са в духа на глава седма от нея.

2. В искането се твърди, че § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6 и чл. 48 от Конституцията, а и не съответства на международните договори, по които Република България е страна.

Въведените с § 1, ал. 1 от закона задължителни изисквания за заемане на ръководна длъжност в администрацията се разглеждат в искането като ограничения на правото на труд, основани на политически убеждения и принадлежност и на заемано в миналото обществено положение, с оглед на което се счита, че тяхното установяване противоречи на чл. 6, ал. 2 във връзка с чл. 48 от Конституцията.

Счита се, че тези изисквания представляват дискриминация, основаваща се на политически и други убеждения, предвид на което е и тяхното несъответствие с международните договори, ратифицирани по конституционен път, обнародвани и влезли в сила за Република България, съгласно които установяването на такъв дискриминационен признак с оглед на достъпа до определена професия, в това число и до държавна служба, е недопустимо.

Твърди се, че § 1 нарушава и конституционно установения в чл. 4, ал. 1 принцип на правовата държава, защото законовата норма не очертава кръга на лицата, спрямо които ще се приложат въведените с нея изисквания, както и за заемането на кои длъжности те се отнасят, а делегира нормотворческа компетентност по тези въпроси на Министерския съвет или остава тяхното конкретно решаване на усмотрението на изпълнителната власт.

Считаме, че всички тези твърдения за противоречие на § 1 с Конституцията и за несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, са неоснователни предвид на следното:

Параграф 1 въвежда две задължителни изисквания към лицата за заемане на ръководна длъжност в администрация: 1. Да не са заемали ръководни или други приравнени към тях длъжности в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия; 2. Да не са били сътрудници на бившата Държавна сигурност от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Съгласно Решение № 14 на Конституционния съд от 1992 г. социалните признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране, са изчерпателно изброени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, т.е. Конституцията допуска нормативното ограничаване на права или предоставяне на определени привилегии на основание на други социални признаци, непосочени в нея. Предвид на това законното установяване на две изисквания съгласно § 1 от закона би противоречало на прогласения в чл. 6, ал. 2 от Конституцията

принцип за равенство на всички граждани пред закона само ако те покриват съдържанието на някой от посочените в същата конституционна разпоредба социалните признаци за недопускане ограничения на права или предоставяне на привилегии.

Считаме, че изискването на § 1, т. 1 - лицата да не са заемали ръководни или други приравнени към тях длъжности в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия, не се основава на социалния признак „политически убеждения или политическа принадлежност“, по който Конституцията не допуска законодателно ограничаване на права. От разпоредбата е видно, че законодателят, установявайки това изискване, не се интересува от конкретните политически убеждения на лицата, а също и от тяхната политическа принадлежност. Субектният обхват на разпоредбата не покрива цялата членска маса на бившата БКП, още по-малко лицата, чиито политически убеждения са се представлявали от нея, а само заемащите определени ръководни постове в нейния политически и административен апарат.

Законът, въвеждайки с § 1 изисквания към лицата за заемане на ръководна длъжност в администрацията, цели да обезпечи професионалното ръководство на тази администрация. По тази причина той създава нормативна пречка за лица, които в своето обществено развитие не са доказали, а напротив - са загубили професионалните си качества, занимавайки се с дейност, която е обслужвала политически и идеологически цели“. Законодателят не „санкционира“ тези лица заради общественото положение, което те са имали в структурите на бившата БКП или като сътрудници на бившата Държавна сигурност, а на основата на преценката си за характера на осъществяваната от тях дейност отказва да им признае необходимата за изпълнението на ръководна административна длъжност професионална пригодност. В този смисъл § 1 въвежда пречки за заемане на ръководна длъжност в администрацията поради липса на необходимите професионални качества, което е допустимо с оглед на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото професионализмът не фигурира сред изброените в конституционната разпоредба признаци, по които не се допуска ограничаване на права на гражданите. Преценявайки конституционносъобразността на Закона за временно въвеждане на някои допълнителни изисквания към членовете на ръководствата на научните организации и Висшата атестационна комисия, Конституционният съд в Решение № 1 от 1993 г. също е приел, че не противоречат на чл. 6, ал. 2 от Конституцията въведените с този закон изисквания към лицата за включването им в ръководните органи на научните организации и ВАК, които са аналогични на тези по § 1 от Закона за администрацията. В мотивите на решението се посочва, че тези изисквания се основават на признака „професионализъм“, а той не фигурира сред изчерпателно изброените признаци в конституционната разпоредба. Действително това разбиране не е застъпено в цитираното в искането Решение № 8 на Конституционния съд от 1992 г. Следва обаче да се отбележи, че са различни критериите, които законодателят има право да прилага, когато предявява изисквания към лица, които по силата на заеманата от тях длъжност ще участват в осъществяването на публични функции, от тези, на които има право да се основе, когато въвежда изисквания към лицата за

заемане на ръководни постове в частноправните структури. В този смисъл преценката относно конституционността на § 1 от Закона за администрацията следва да намери подкрепа в мотивите, които Конституционният съд е изложил в Решение № 1 от 1993 г., а не в Решение № 8 от 1992 г.

Както посочихме по-горе, изискването по § 1, т. 1 не се въвежда по признак „политически убеждения“ или „политическа принадлежност“ на лицата. Предвид на това твърдението за несъответствие с международните договори, съгласно които установяването на такъв дискриминационен признак с оглед на достъпа до определена професия, в това число и до държавна служба, е недопустимо, е също неоснователно.

Неоснователно е и твърдението, че законът ограничава правото на труд, гарантирано от Конституцията и защитено в международните договори, по които Република България е страна. Конституцията гарантира правото на труд като правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа, но не и възможността за заемане на определена, в това число и ръководна длъжност, като етап от тяхната професионална кариера. „Ръководител“ не е професия, а длъжност, и в този смисъл ограниченията за заемане на ръководна длъжност не представляват сами по себе си ограничения на правото да се упражнява придобитата професия, което по смисъла на чл. 48 от Конституцията е недопустимо. За заемането на определена длъжност може да се изисква не само придобита професия на основата на завършено образование или професионално обучение, но и професионални качества, доказани във или чрез кариерата на лицето. Такива изисквания се установяват и в законодателството, като най-често срещаното изискване за заемане на определена длъжност е изискването за стаж по специалността. Изискванията на § 1, т. 1 и 2 от Закона за администрацията са също изисквания за професионални качества, и в този смисъл тяхното въвеждане не противоречи на чл. 48 от Конституцията.

Съгласно чл. 1, т. 2 от Конвенция 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите не се считат за дискриминация установените за определена работа различия, изключения и предпочитания, които се основават на квалификационни изисквания. Следователно доколкото изискванията по § 1 биха могли да се преценят като ограничения на основание на признака „професионализъм“, те са установени в съответствие с цитираната разпоредба от международния договор.

Неоснователно е и твърдението, че разпоредбата на § 1 възлага на Министерския съвет да определи лицата, спрямо които ще се приложат въведените с нея изисквания, както и ръководните длъжности, за заемането на които те се отнасят. В ал. 3 на § 1 действително е предвидено правителството да приеме нормативен акт по прилагането на законовата разпоредба, но с него то ще следва да уреди само реда за проверка на декларираните обстоятелства и за освобождаване на лицата, които не отговарят на изискванията по ал. 1. Параграф 1 не дава законово основание Министерският съвет да определя лицата, спрямо които ще се приложат изискванията, защото техният кръг е определен от закона. Това са всички лица, които са заемали ръководни или други приравнени към тях длъжности в политическия и

административния апарат на Българската комунистическа партия или са били сътрудници на бившата Държавна сигурност от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Кои са лицата, спрямо които ще се приложи § 1, е въпрос на тълкуване на визираните в хипотезата на законовата норма условия, а не въпрос на свободно усмотрение на правоприлагащия орган. Законът за администрацията предвижда Министерският съвет да определи кои са ръководните длъжности в администрацията, а не за кои ръководни длъжности ще се отнася § 1. Изискванията по § 1 ще се отнасят до всички ръководни длъжности в администрацията, посочени в Единния класификатор за длъжностите в администрацията съгласно чл. 13, ал. 1 от закона.

3. Иска се обявяването на чл. 29, ал. 4 и 5 от Закона за администрацията за противоконституционни, като се твърди, че тези разпоредби противоречат на чл. 143, ал. 2 от Конституцията. Съгласно чл. 143, ал. 2 от Конституцията областните управители се назначават от Министерския съвет. Противоречието на чл. 29, ал. 4 от Закона за администрацията с тази конституционна норма се аргументира с това, че в нея се предвижда министър-председателят да назначава областните управители, а правителството само да определя лицата, които ще бъдат назначени за такива /чл. 29, ал. 3/. Счита се, че от конституционното правомощие на правителството да назначава областните управители следва и неговото право да ги контролира, а в противоречие с това нормата на чл. 29, ал. 5 установява, че областните управители се контролират от министър-председателя.

Считаме, че искането се основава на един формален прочит на чл. 143, ал. 2 от Конституцията и на чл. 29, ал. 4 от Закона за администрацията, при който действително може да се изведе изводът за противоречие на законовата норма с конституционната разпоредба. В аргументацията на искането не се държи сметка за съдържанието на двете норми, при изясняването на което се преодолява неяснота, която внася използваният в тях в две различни значения термин „назначава“.

„Назначаване“ се използва като легален термин за обозначаване на юридическия факт, от който възникват две различни по своето съдържание правоотношения. От една страна, юридическият факт на назначаването на дадено лице за областен управител го конституира като орган на изпълнителната власт. „Назначаването“ в този смисъл е административен акт, чието съдържание е да определи лицето, което ще действа като орган на властта, т.е. да упражнява от името на държавата определени властнически правомощия. Заемайки определеното му по силата на това назначаване място в структурата на изпълнителната власт, областният управител встъпва в административните правоотношения, от които се изгражда нейната структура, в това число и на подчинение и отговорност пред по-горестоящия в административната йерархия Министерски съвет.

Осъществяваната от областния управител дейност от гледна точка на трудовото законодателство представлява и полагане на труд в рамките на едно трудово правоотношение, което възниква също от факта на назначаването.

Конституционната разпоредба на чл. 143, ал. 2 предвижда Министерският съвет да назначава областните управители. Съдържанието на разпоредбата е в установяването на правомощието на правителството да определя лицата, които да изпълняват функциите на областен управител. В изпълнение на конституционното си правомощие да назначава областните управители Министерският съвет всъщност определя лицата, които да изпълняват предвидените в Конституцията и законодателството властнически функции на областен управител. Това е и съдържанието, което има чл. 29, ал. 3 от Закона за администрацията, в който е казано, че Министерският съвет определя със свое решение областния управител. С акта за назначаване на дадено лице за областен управител то се конституира като орган на властта с определена компетентност. Компетентността е не само право да се упражнява власт в определени граници, но и отговорност пред държавата за упражняването на тази власт. Член 57, ал. 3 и чл. 59 от Закона за администрацията, отчитайки мястото на областния управител в структурата на изпълнителната власт, предвиждат той да носи отговорност пред Министерския съвет, на когото ежегодно да се отчита. Във връзка с това цитираните две законови разпоредби уреждат в съответствие с Конституцията административните отношения, които възникват между правителството и назначения от него областен управител.

Разпоредбата на чл. 29, ал. 4 възлага на министър-председателя да оформи трудовото правоотношение, което възниква с областния управител. Имайки само този смисъл, тя с нищо не ограничава конституционното правомощие на Министерския съвет да назначава областните управители, защото последното не включва в своето съдържание оформянето на трудовите правоотношения. Че ал. 4 на чл. 29 има само този смисъл, следва от нейното систематично подреждане след ал. 3. В ал. 3 е възпроизведено в съответствие с Конституцията правомощието на Министерския съвет да определя областните управители и с това правото на министър-председателя да ги назначава е сведено единствено до оформяне на трудовото правоотношение с посочените в решението на правителството областни управители.

Що се отнася до контролните правомощия на министър-председателя по чл. 29, ал. 5, те не се установяват във връзка с това, че той оформя трудовото правоотношение с областните управители, а се основават на неговото място в структурата на изпълнителната власт. В съответствие с конституционно установеното положение на министър-председателя чл. 23 от Закона за администрацията го определя като централен едноличен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. Като по-горестоящ спрямо териториалните органи с обща компетентност, каквито са областните управители, министър-председателят упражнява спрямо тях йерархическа власт, в това число и контролни правомощия, доколкото те не са резервирани за Министерския съвет като централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност. Тълкуван ограничително както с оглед на чл. 57, ал. 3 от Закона за администрацията, така и с оглед на други негови разпоредби, чл. 29, ал. 5 е една конституционносъобразна разпоредба.

4. Искане се чл. 20, ал. 6 от Закона за администрацията да бъде обявен за противоконституционен, защото „дописва“ чл. 107 от Конституцията, като

предвижда само по предложение на министър-председателя правителството да отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите. Предложението на министър-председателя се разглежда като ограничение, въведено със закон, на конституционното правомощие на Министерския съвет по чл. 107.

Член 107 от Конституцията установява правомощието на Министерския съвет да отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите. Конституционният съд е имал вече повод да даде тълкуване на тази разпоредба. В мотивите на Решение № 5 по конституционно дело № 3 от 1994 г. се посочва, че Министерският съвет „е овластен да извърши отмяната по свой почин“. Според даденото тълкуване на конституционната разпоредба производството пред Министерския съвет за отмяна на незаконосъобразен или неправилен акт на министър се задвижва не чрез сезиране, както неправилно се посочва в искането, а служебно. Служебното начало, на което почти изцяло е подчинена работата на правителството, дава по принцип възможността всеки от членовете на Министерския съвет да внесе какъвто и да е въпрос за разглеждане в него, т.е. да постави по принцип въпроса за законосъобразността или неправилността на акт, издаден от министър.

Работата на Министерския съвет като колегиален орган обаче се подчинява по необходимост на определени процедурни правила. Някои от тях са свързани с реализацията на служебното начало, като например кой може да бъде вносител на определен въпрос в заседанията на правителството. Такива правила установява за редица случаи и законодателството, посочвайки, че Министерският съвет приема определени актове по предложение на министър-председателя или на отделен министър. Логиката на подобни разпоредби е да се държи сметка на друго конституционно положение - специализацията в колегията „правителство“. Членовете на правителството имат равни права при разглеждането и приемането на актове в Министерския съвет. Същевременно обаче колегията „правителство“ е изградена на принципа на специализацията на неговите членове, и това е също конституционно заложено положение. Съгласно чл. 108, ал. 2 министър-председателят ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея, а съгласно чл. 108, ал. 3 министрите освен че са членове на правителството, ръководят и отделни министерства. Изхождайки именно от тази специализация, законите уреждат процедурните правила, съгласно които вносител на въпроси, отнасящи се до даден отрасъл на управлението, е съответният ресорен министър. Член 20, ал. 6 от Закона за администрацията въвежда също една процедурна форма, като предвижда, че въпросът за законосъобразността или неправилността на акт на министър се поставя пред правителството от министър-председателя. Това законово положение е във връзка с функциите и отговорността, които министър-председателят има съгласно чл. 108, ал. 2 от Конституцията.

Предвид на казаното считаме за неоснователно твърдението за „дописване“ и по този начин за ограничаване на конституционното правомощие на Министерския съвет по чл. 107 чрез разпоредбата на чл. 20, ал. 6 от Закона за администрацията.

5. В искането се твърди, че чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията противоречи на чл. 90, ал. 1, чл. 108, ал. 2 и чл. 112, ал. 2 от Конституцията, защото установява правна възможност министър-председателят да делегира свои конституционни правомощия, които са от негова изключителна компетентност.

Намираме това твърдение за необосновано, защото то се гради на погрешно тълкуване на съдържанието на чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията. Разпоредбата на чл. 24, ал. 1 не може, а и няма за цел да очертае кръга на правомощията, които заместник министър-председателят упражнява при отсъствие на министър-председателя.

На първо място твърдението се базира на неправилното разбиране, че при отсъствие на министър-председателя заместник министър-председателят упражнява неговите правомощия по силата на делегиране. Нашето законодателство използва институтите на „делегирането“ и „заместването“ като два различни способа за придобиване на лична компетентност /компетентност по степен/. Правната теория, основавайки се на законодателната практика, също прави разграничение между компетентност, която се упражнява по делегиране, и компетентност, която се упражнява по заместване. При делегирането се упражнява чуждо правомощие, придобито при следните условия: а/ правомощието да съществува за делегация; б/ да е нормативно предвидена възможността на делегация за прехвърляне на правомощието; в/ делегацията да упражни правото си да делегира чрез изрично писмено волеизявление, което представлява индивидуален административен акт. При заместването се упражнява компетентност по право при определено условие - отсъствие на титуляря.

Предвид на казаното следва, че чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията урежда хипотеза, в която компетентност се упражнява не по делегиране, а при заместване. При заместването се упражнява компетентност по право, като в случая със заместник министър-председателя компетентността се упражнява по силата на конституционно очертаното му положение. Съгласно чл. 108, ал. 1 от Конституцията Министерският съвет се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Конституционната норма, предвиждайки фигурата на заместник министър-председателя, по този начин установява и възможността министър-председателят при отсъствие да бъде замества от заместник министър-председател. Оттук следва, че самата Конституция, а не нормата на чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията, дава правото на заместник министър-председателя да встъпва в правомощията на министър-председателя в негово отсъствие. Следователно чл. 24, ал. 1 от закона не установява нещо ново, в това число и нещо различно и противоречащо на конституционната уредба.

На второ място неправилно е разбирането, че изрична норма ще следва да забрани на заместника да упражнява изключителната компетентност на титуляря. Когато законът предвижда, че дадено правомощие ще се упражни лично, т.е. в случаите на изключителна компетентност на органа, смисълът на нормата е да изключи възможността от заместване. С други думи, самата норма, установяваща изключителна компетентност за органа, изключва и възможността тази компетентност да бъде упражнявана по заместване. Заместник министър-председателят ще изпълнява правомощията на

министър-председателя при негово отсъствие по силата на своето конституционно установено положение - да бъде заместник на министър-председателя *във всички негови правомощия, с изключение на тези, които са отнесени към изключителната му компетентност*. Що се отнася до възможността заместник министър-председателят да упражнява правомощията на министър-председателя по чл. чл. 90, ал. 1, чл. 108, ал. 2 и чл. 112, ал. 2 от Конституцията, тази възможност следва да се прецени чрез тълкуване на цитираните разпоредби. Ако има неяснота по въпроса дали цитираните разпоредби установяват изключителни правомощия за министър-председателя, тълкуването им е в правомощията на Конституционния съд, но извън предмета на настоящото конституционно дело, а не и предмет на законова уредба. Важно в случая е да се отбележи, че ако смисълът на конституционните разпоредби е предвидените в тях правомощия да се упражняват лично от министър-председателя, *по силата на самите тях ще се изключи възможността заместник министър-председателят да замести министър-председателя в тяхното упражняване*. Ето защо не би следвало да се очаква Законът за администрацията да очертае кръга на правомощията, които ще се упражняват от заместник министър-председателя в отсъствие на министър-председателя, съответно нормата на чл. 24, ал. 1 да се тълкува в тази насока, още повече че нейна цел е да уреди съвсем друг въпрос.

Смисълът на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията е във връзка с друго конституционно положение. Член 108 от Конституцията дава възможността в състава на правителството да бъдат включени няколко заместник министър-председатели, с оглед на което се поставя въпросът, кой именно заместник министър-председател ще упражнява компетентността на министър-председателя в негово отсъствие. Член 24, ал. 1 предвижда министър-председателят да определя за всеки конкретен случай с писмена заповед кой заместник министър-председател ще изпълнява неговите правомощия, докато той отсъства. Съгласно чл. 24, ал. 1 съдържанието на заповедта на министър-председателя е да уреди кой от заместник министър-председателите ще упражнява неговите правомощия, а не какви правомощия той ще упражнява. Със заповедта не се прехвърлят правомощия, защото тези правомощия съществуват за съответния заместник министър-председател по силата на Конституцията. Следователно чл. 24, ал. 1 не дава основание да се тълкува в смисъл на законово предвидена възможност за министър-председателя да прехвърля свои правомощия, съответно заповедта на министър-председателя съгласно тази разпоредба не е акт на делегация, както погрешно се твърди в искането.

Предвид и на това наше разбиране за съдържанието на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 не считаме, че тя противоречи на която и да е конституционна разпоредба, в това число и на посочените в искането норми от Конституцията.

6. В искането се твърди, че чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията противоречи на чл. 90, ал. 1 и чл. 115 от Конституцията, защото установява правна възможност за министъра да делегира на заместник-министрите свои конституционни правомощия, които са от негова изключителна компетентност. Считаме и това твърдение за необосновано, тъй като и то се гради на погрешно тълкуване на съдържанието на законовата норма. В

искането твърдението се аргументира със същите доводи, които се изтъкват по отношение на чл. 24, ал. 1. Доколкото нормата на чл. 26, ал. 2, за разлика от чл. 24, ал. 1, действително урежда хипотеза на делегиране, по въпроса дали тя е конституционносъобразна, ще следва да развием отделно своето становище.

Законодателството ни предлага редица случаи на уредба на правното положение на заместника. Фигурата на заместника се конституира най-често като една постоянна длъжност, т.е. не само с цел да има кой да встъпи в правата на титуляря при негово отсъствие. По силата на правното му положение на заместник изпълняваната от него постоянна длъжност включва: 1. При отсъствие на титуляря заместникът да встъпи във всички негови права, за които не е предвидено да се упражняват лично. 2. В останалото време - да го подпомага при осъществяването на функциите му под всякаква форма, в това число и вместо него да упражнява власт, ако за това титулярят му е делегирал правомощия. Тук следва да се отбележат два момента. От нормативно предвидената възможност на титуляря да има свой заместник следва и неговото право да му прехвърля свои правомощия. Това право не включва възможност на титуляря да делегира своя изключителна компетентност по силата на нормативно установеното изискване за тези правомощия да се упражняват лично.

Съгласно Конституцията министрите имат свои заместници. На основание чл. 108, ал. 2, изречение второ от Конституцията заместник-министрите се назначават и освобождават от министър-председателя. Конституционната разпоредба не установява заместник-министър да се назначава само при отсъствие на министъра, следователно тя предвижда заместник-министрите да заемат постоянна длъжност в министерствата, в изпълнение на която те да подпомагат съответния министър при осъществяване на неговите функции. Тази конституционна идея е развита в чл. 26, ал. 1 от Закона за администрацията, съгласно който заместник-министрите подпомагат министъра при осъществяването на политическата програма на правителството, при разработването на нормативни актове и при изпълнение на неговите правомощия.

От една страна, чл. 26, ал. 2 следва да се тълкува във връзка с чл. 26, ал. 1, където е посочена формата, в която заместник-министрите подпомагат министъра при осъществяване на нормотворческа компетентност. Член 26, ал. 1 предвижда заместник-министрите да подпомагат министъра *при разработването* на нормативни актове. Този изричен текст ограничава участието на заместник-министрите при осъществяване на нормотворческата компетентност на министъра по чл. 115 от Конституцията, като с това изключва възможността му да им делегира правото си да издава нормативни актове.

От друга страна, самото право на министъра да делегира останалите си правомощия, чието нормативно установяване е едно от изискванията за осъществяване на всяка делегация, следва не по силата на чл. 26, ал. 2 от закона, а то му е дадено чрез конституционната норма, предвиждаща той да се подпомага от заместник-министри. Обхватът на правомощията, които министърът ще може да делегира, когато те са конституционно установени, следва също от съответните конституционни разпоредби. Ако в тях е предвидено дадено правомощие да се упражнява лично от министъра, на това основание той няма да може да го прехвърли на свой заместник. Във връзка с

това и чл. 26, ал. 2 от закона не установява нещо ново, в това число и нещо различно и противоречащо на конституционната уредба.

Самата разпоредба на чл. 26, ал. 2 няма съдържание, с оглед на което да се твърди, че тя решава въпроса за обхвата на правомощията, които могат да бъдат предмет на делегация. Този извод може да се направи и чрез граматическото ѝ тълкуване - в нея е казано, че министърът делегира *правомощия*, а не *правомощията си или своите правомощия*. След като разпоредбата на чл. 26, ал. 2 не решава въпроса кои свои правомощия министърът ще може да делегира, тя не го овластява и да прехвърля своя изключителна компетентност, с което да извърши нещо в противоречие с Конституцията. В този смисъл чл. 26, ал. 2 не противоречи на разпоредбите на Конституцията, които установяват изключителна компетентност на министъра, в това число и на цитираните в искането конституционни норми, доколкото те изискват дадени правомощия да се упражняват лично от министъра.

Предвид на изразеното становище относно конституционността на атакуваните разпоредби от Закона за администрацията и за тяхното съответствие с международните договори, по които Република България е страна, считаме, че искането е неоснователно и то следва да се отхвърли.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**



/Иван Костов/