

при участието на секретар-протоколчика Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 7 юли 1994 г., конституционно дело № 3 от 1994 г., докладвано от съдията Теодор Чипев.

Делото е образувано на 25 февруари 1994 г. по искане на група от 52 народни представители от 36-о Народно събрание. За изясняване на правното положение на централните ведомства без ранг на министерства народните представители са поискали тълкуване на чл. 1, ал. 2, изр. второ и чл. 105 от Конституцията. По чл. 105 от Конституцията тълкуването е поискано във връзка с правомощието на Министерския съвет да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната и да осъществява общото ръководство на държавната администрация. Със същото искане народните представители молят за тълкуване и на чл. 107, 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията, с което Конституционният съд да изясни дали тези конституционни норми намират приложение спрямо ръководителите на централните ведомства без ранг на министерства и издаваните от тях актове.

С определение от 8 март 1994 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересувани страни по делото Председателството на Народното събрание, Министерския съвет, Върховния съд и главния прокурор, като им е дал възможност да вземат становище по допустимостта и съществуването на искането. Становища по искането са представили Министерският съвет и главният прокурор. В двете становища са изложени съображения по съществуването на делото, като освен това главният прокурор е оспорил частично допустимостта на искането.

С определение от 19 април 1994 г. Конституционният съд е допуснал изцяло искането за разглеждане, като същевременно е дал възможност на подателите и заинтересуваните страни да вземат отново становище по съществуването на делото.

След това определение са постъпили становища от Председателството на Народното събрание и Върховния съд, а подателите с допълнително становище са развили по-обстойно съображенията, изложени от тях в искането.

След като обсъди искането и изтъкнатите в хода на производството доводи, Конституционният съд приема следното:

Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо

законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата. Независимо от разликите в конституционното устройство на държавите органите, които са преки участници в законодателния процес, и тези, които осъществяват правораздаването, са навсякъде строго определени. Тази определеност се налага от естеството на законодателната и правораздавателната дейност. Само чрез конституционни норми могат да се определят преките участници в законодателния процес и не е необходимо да се излагат съображения в подкрепа на това разрешение, установено с чл. 86 и сл. от Конституцията. По принцип като изчерпателно е замислено и изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Ако втората алинея на същия член допуска създаването и на други, специализирани съдилища, веднага трябва да се изтъкне, че това може да се извърши само със закон. Тези други правораздавателни органи според изричната повеля на конституционната норма трябва да бъдат "съдилища", т.е. по устройство и начин на функциониране да гарантират осъществяването на съдебна правораздавателна дейност с характерните за съда несменяемост и независимост на съдиите, подчиненост само на закона при решаването на делата, равенство на страните в процеса.

Твърде различно е положението при осъществяването на управлението на страната. Много различни и променливи са задачите, които изпълнителната власт във всяка държава, включително и в нашата, има да решава. В различни моменти от живота на обществото се променя и остротата, с която отделните проблеми се поставят. Затова управлението е много по-динамична сфера на държавна дейност в сравнение със законотворчеството и правораздаването. Отражение на това обстоятелство е нецелесъобразността да се определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи. Тъкмо поради тази причина конституционният законодател се е отказал от идеята да установи чрез конституционна норма вида и броя на министерствата, макар че в йерархията на административните органи те заемат място непосредствено след Министерския съвет, който е най-висшият изпълнителен орган в страната. Затова нормата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията не може сама по себе си да послужи като основание за упрек срещу създаването и съществуването на един административен орган. За този вид органи Конституцията не създава *numerus clausus*, тъй като разнообразните и променящи се нужди на управлението са несъвместими с подобен подход, който би отнел на административната дейност присъщата и гъвкавост.

От тези съображения се диктува необходимостта на Министерския съвет като висш изпълнителен орган в държавата да бъде призната възможност да учредява непредвидени в Конституцията административни органи и да определя със свои актове тяхното устройство и компетентност. Тази възможност Конституцията му предоставя с нормата на чл. 105, ал. 2. Общото ръководство на държавната администрация, за което текстът говори, включва и възможността да се създават непредвидени от Конституцията административни органи. Както е отбелязал Конституционният съд в мотивите си към решението по к.д. № 18 от 1993 г. (ДВ, бр. 97 от 1993 г.), тези органи могат да бъдат и централни ведомства без ранг на министерства.

В създаването и закриването на административни органи Министерският съвет е ограничен от Конституцията и законите. Понеже Народното събрание също може да създава административни органи, например за изпълнението на приети от него закони, само то може да ги преобразува и закрива, доколкото не е овластило Министерския съвет с подобни правомощия. Тъй като според Конституцията министерствата се създават, преобразуват и закриват само от Народното събрание по предложение на министър-председателя, Министерският съвет при създаването на административни органи и по-специално на централни ведомства без ранг на министерства е ограничен от чл. 84, т. 7 от Конституцията. Този текст не позволява на правителството да създава такива органи, които по своето устройство, числен състав и компетентност житейски и юридически ще представляват министерства под друго наименование.

Конституционният съд намира, че не е необходимо да се впуска в точно определяне на критериите, според които да се решава кога един административен орган, създаден от Министерския съвет, ще трябва да се разглежда като министерство под друго наименование, за да се изследва дали Министерският съвет е нарушил Конституцията и по-специално чл. 84, т. 7. Политическата отговорност, която правителството носи пред парламента, прави според Конституционния съд ненужно търсенето на подобни критерии, които едва ли могат задоволително да се фиксират юридически достатъчно ясно. Чрез парламентарния контрол, който на практика е в много по-голяма степен контрол за целесъобразност, отколкото за законосъобразност на действията на Министерския съвет, Народното събрание винаги може да направи достатъчно ефективни внушения на правителството, че счита за несполучливо възнамерявано или вече извършено от Министерския съвет учредяване на определен

административен орган. Министерският съвет, без да е юридически задължен да търси подкрепата на Народното събрание, когато ще се създават органи, които не са министерства, винаги се нуждае от благосклонно отношение на парламента при създаването на административни структури, за да не загуби доверието на Народното събрание, без което не може да продължи да управлява.

Конституционният съд приема, че в някои особено важни сфери на управлението възможността на Министерския съвет да създава административни органи търпи ограничения поради естеството на съответната административна дейност. Така например Министерският съвет не може да създава самостоятелни административни структури с функции по опазването на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета, които да са извън съответните министерства. Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва изцяло в рамките на органи, предвидени от Конституцията или създадени от Народното събрание.

Доколкото не е овластен за това, Министерският съвет не може да делегира на други органи такива свои правомощия, които са му възложени пряко от Конституцията. Тази забрана се проявява особено отчетливо във взаимоотношенията му с другите висши държавни органи и в международното общуване. Независимо от това, кой орган фактически е изготвил даден законопроект, когато той се внася от името на правителството, той може да постъпи в Народното събрание само с акт на Министерския съвет. Правителството не може да възложи внасянето на законопроекта на друг орган. Само Министерският съвет може да внесе проект за бюджета. Министерският съвет не може да овласти друг орган да сезира Конституционния съд, да утвърди международен договор, за който не се изисква ратификация от Народното събрание. Освен съображения за престиж, свързани с високото положение на другия орган, с който Министерският съвет влиза във връзка, тук важността на проблема, който се решава, изисква гаранция, че решението е взето тъкмо от правителството.

Във връзка с централните ведомства без ранг на министерства е поискано тълкуване и на чл. 107, 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията.

Правомощието на Министерския съвет по чл. 107 се отнася и за актовете на ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства. Това е несъмнено по аргумент за по-силното основание. Щом като правомощието на Министерския

съвет по този текст се отнася до актовете на министрите, които оглавяват създадени от Народното събрание министерства и заемат този пост въз основа на негово решение, естествено е, че същото разрешение трябва да важи и за актовете на ръководители на такива административни органи, които са създадени от Министерския съвет. Той е овластен да извърши отмяната по свой почин.

Изискването за полагане на клетва по чл. 109 не може да се прилага към лица, които не са членове на Министерския съвет. Като формален и тържествен акт клетвата откроява важността на съответния пост в държавната йерархия и нейното значение ще бъде принижено, ако кръгът на лицата, които трябва да я полагат, се разширява.

По-деликатно е положението по чл. 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията. Несъмнено могат да се изтъкнат съображения за разпростирането на изискванията на тези норми и към ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства. Все пак обаче Конституционният съд намира, че е за предпочитане текстът да се тълкува стриктно. При разнообразието от административни органи, които Министерският съвет може да създава, могат да възникнат ненужни усложнения за това, дали е винаги оправдано да се предявяват тези изисквания. Разпоредбите на чл. 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията се отнасят само за членовете на правителството, за да се открие и тук по-релефно тяхното положение. Няма пречка същите изисквания да бъдат въведени с акт на Министерския съвет и за ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства, но тогава тези изисквания няма да бъдат на конституционно ниво.

Въз основа на тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията. Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията, включително и централни

ведомства без ранг на министерства.

Правомощието на Министерския съвет по чл. 107 от Конституцията се отнася и за актовете на ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства.

Изискванията по чл. 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията не се отнасят за ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства.