

РЕШЕНИЕ № 18
София, 25 октомври 2001 г.
конституционно дело № 15/2001 г.
съдия-докладчик Стефанка Стоянова
(Обн., ДВ, бр. 94 от 2 ноември 2001 г.)

С ъ с т а в: Христо Данов – председател, Георги Марков, Димитър Гочев, Тодор Тодоров, Неделчо Беров, Стефанка Стоянова – докладчик, Маргарита Златарева, Васил Гоцев, Людмил Нейков, Румен Янков, Живан Белчев, Пенка Томчева

Делото е образувано на 6.VIII. 2001 г. по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание.

Искането е основано на чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията. С него Конституционният съд е сезиран да даде задължително тълкуване на чл.113, ал.1 във връзка с чл.68, ал.1 от основния закон по въпроса: членовете на Министерския съвет могат ли да заемат и длъжността кмет, изпълнявана от тях при избирането им за министри.

В искането необходимостта от тълкуване е обоснована с факта, че “в състава на Министерския съвет са избрани министри, които в същото време са кметове на общини” и като не са подали оставка, а “молба за излизане в неплатен отпуск”, те продължават да “запазват кметската си длъжност”. Изложено е и становището на групата народни представители по поставения въпрос. Според това становище между двете длъжности има несъвместимост по смисъла на чл.113, ал.1 от Конституцията и избраният за министър трябва да преустанови заемането на едната от тях.

С определение от 11.IX.2001 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет и Националното сдружение на общините в България.

Писмено становище е представено само от Министерския съвет. В него се поддържа, че от чл.113, ал.1 от Конституцията произтича забрана за министрите да заемат и длъжността кмет. Съображенията, с оглед на които е направен изводът, са в две насоки: а) “кметът... изпълнява държавна служба”, нейното заемане от министри е конституционно недопустимо и то не се прекратява, а продължава при ползването на отпуск, когато всъщност е прекъснато “временното изпълнение на функциите на тази служба”; б) чл.37, ал.4 от Закона за местните избори изрично изключва възможността народните представители да са едновременно и кметове, а поради препращането с чл.113, ал.1 към чл.68, ал.1 от Конституцията несъвместимостта, установена с посочената разпоредба, се отнася и за министрите.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в представеното становище, и за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Част от правния статус на министрите е несъвместимостта на това им качество с други длъжности и дейности. Несъвместимостта е установена с чл.113 от Конституцията. Там именно се съдържа забрана за заемането на определени длъжности и изпълнението на определени дейности от членовете на Министерския съвет.

В посочената разпоредба тези длъжности и дейности не са изброени. Досежно вида им и признаците, които ги характеризират, тя (в ал.1) препраща към несъвместимите с положението на народен представител служба и дейност. По такъв начин поставя същите ограничения за съвместяване, каквито съществуват за народните представители. Наред с това предвижда възможност (в ал.2) за разширяване на изискванията за несъвместимост чрез определяне от Народното събрание и на други длъжности и дейности, които членовете на Министерския съвет не могат да заемат или извършват. По така предвидената възможност за увеличаване обхвата на ограниченията несъвместимостта за министрите се различава от тази, която се отнася за народните представители.

2. Изтъкнатото препращане по чл.113, ал.1 е към чл.68, ал.1 от основния закон, където е уредена несъвместимостта на положението на народен представител с изпълнението и извършването на други служба и дейност. Последните при определянето им са обособени в две групи: а) държавна служба и б) дейност, несъвместимостта на която следва от закон, въвеждащ съответното ограничение спрямо народните представители. Конституционната забрана за осъществяването именно на тези служба и дейност от народните представители несъмнено се отнася и за членовете на Министерския съвет.

Материята за вида на дейностите, които са предмет на втората от групите, е предоставена за евентуална законова уредба. Поради това ограничението за съвместяването на такива дейности с качеството на министър ще намери приложение само когато те са предвидени в закон.

Не съществува обаче изискване за допълнителна законова уредба по отношение на службите, които се обхващат от първата група. Няма пречка те да бъдат изрично посочени и в отделни закони, но трябва да се има предвид, че тяхното конкретизиране в един или в различни законови актове не е предпоставка да се приложи забраната за заемането им от членове на Министерския съвет. Действието на тази забрана се проявява и тя намира приложение независимо от наличието или отсъствието на закон, определящ длъжностите, чието изпълнение е държавна служба.

3. Съдържанието на понятието държавна служба по чл.68, ал.1 от Конституцията е от значение за определяне приложното поле на забраната за заемането на такава служба от членовете на Министерския съвет. Конституционният съд е имал случай да даде тълкуване на това понятие. При тълкуването с Решение № 5 от 6.IV.1993 г. по к.д. № 6/93 г. (ДВ, бр.31/93 г.) е приел, че държавната служба “най-общо... е дейност по осъществяване на функциите на държавата”, като “тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи”, без обаче тя да е “непосредствено свързана с производството на материални ценности”. В същия смисъл е и Решение № 4 от 30.III.1993 г. по к.д. № 3/93 г. (ДВ, бр.30/93 г.). Според него държавна служба е “осъществяването на определена държавна функция”. Едновременно с това е посочено, че с този признак не се изчерпва съдържанието на понятието, както и че при очертаване на рамката му не трябва да се игнорират другите признаци, които изключват то “да бъде сведено до всякаква дейност, полезна или необходима за държавата и обществото”.

Като взе предвид даденото тълкуване, от което не се отклонява и като се съобрази със същността и характера на кметската институция, Конституционният съд приема, че с оглед на несъвместимостта по чл.113, ал. 1 от основния закон членовете на Министерския съвет не могат да бъдат и кметове на общини.

4. Кметът е орган на изпълнителната власт в общината, която е основната административно-териториална единица и в която се осъществява местното самоуправление (чл.136, ал.1 и чл.139 от Конституцията). Като такъв той ръководи цялата дейност на общината по изпълнение на решенията на общинския съвет и на населението.

Освен общински кметът е и административен орган, който в това си качество осъществява държавни функции и подлежи на пряк контрол от органите на държавната администрация. Изводът се потвърждава от чл.139, ал.2 и чл.144 от Конституцията. С първата от разпоредбите на кмета се възлага изпълнението на всички решения на общинския съвет, без да се изключват такива решения, каквито съветът е взел по делегация от централни държавни органи. Наред с това на него се възлага да организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, без да се изключват такива задачи, каквито могат да му бъдат възложени от централни държавни органи в определени със закон случаи. С втората от посочените разпоредби се допуска предвиждането в закон на контрол за законосъобразност от страна на централната администрация върху актовете на кмета на община. Именно конституционно допустимата форма на контрол от административен орган върху актове на кметовете на общини и характерът на посочените техни правомощия са основание да се приеме, че те действат и като административни органи.

От изложеното относно конституционната уредба на правното положение и правомощията на кметовете на общини следва, че функциите им са свързани с осъществяването на държавната власт на територията на съответната община. В такъв смисъл изпълнението им е дейност по изпълнение на функциите на държавата, която дейност, като не е непосредствено свързана с производството на материални ценности, съставлява държавна служба. Поради това тя се включва в обхвата на забраната по чл.113, ал.1 от основния закон и с оглед на тази забрана е конституционно недопустимо заемането на длъжността и съвместяването ѝ от членове на Министерския съвет.

5. Както вече се отбеляза, действието на забраната за заемане на длъжност, изпълнението на която е държавна служба, не изисква, но едновременно с това и не изключва допълнителна законова уредба. По съображения за избягване на възможен спор, неяснота или по други причини в закон могат да бъдат посочени изрично длъжности, които членовете на Министерския съвет не могат да заемат.

Конституционният съд отбелязва, че предмет на такава законова уредба е несъвместимостта по поставения за тълкуване въпрос. С чл.37, ал.4 от Закона за местните избори (ДВ, бр.66/95 г.) се допуска народен представител да бъде кандидат за кмет. Освен това обаче в същата разпоредба се сочи, че ако е избран, той престава да бъде народен представител. Следователно несъвместимо е с положението на народен представител изпълнението на функциите на кмет. С оглед на препращането по чл.113, ал.1 към чл.68, ал.1 от Конституцията трябва да се приеме, че несъвместимостта се отнася и до заемането на длъжност кмет от членове на Министерския съвет. Така, макар тази несъвместимост да произтича от Конституцията и макар конституционната норма, която я установява, да има пряко приложение, ограничението за съвместяване се съдържа и в закон.

6. Забраната, която се въвежда с чл.113, ал.1 от Конституцията спрямо членовете на Министерския съвет, е за заемането от тях на определена длъжност и изпълнението на определена дейност. Заемането на дадена длъжност продължава от възникването на правомощията за осъществяване на функциите по изпълнението ѝ до прекратяването на тези правомощия. Необходимите условия и предпоставки за тяхното възникване, както и за прекратяването им не се съдържат в Конституцията. Те подлежат на законодателна уредба, която може да бъде и е различна за различните дейности.

Независимо от различието в уредбата трябва да се отбележи, че ползването на отпуск (платен, неплатен, служебен) при условия и по ред, определени със закон, е конституционно право на работниците и служителите – чл.48, ал.5 от Конституцията. Неговото упражняване не може да бъде основание за преустановяване заемането на длъжността. Като правно положение с по-голяма или по-малка продължителност във времето заемането на длъжността продължава и през времетраенето на надлежно разрешения и ползван отпуск. Ето защо, ако съществува ограничение за съвместяването ѝ от изпълняващите определени функции – примерно от народни представители по чл.68, ал.1 от Конституцията или от членове на Министерския съвет по чл.113, ал.1 от Конституцията, това ограничение не отпада при ползването на отпуск.

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

Р Е Ш И:

Несъвместимостта по чл.113, ал.1 от Конституцията изключва заемането на длъжността кмет на община от членове на Министерския съвет и това ограничение за съвместяване не отпада при ползването на отпуск от заемащите тази длъжност.