

Изх. N 395/18.08.1998 г.

ДО  
Конституционния съд  
на Република България

К.9. N 12/99 г.

## СТ А Н О В И Щ Е

О Т

НАЦИОНАЛНОТО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ  
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО N 12/1999 г.

**Уважаеми конституционни съдии,**

Във връзка с предоставената ни с определението на Конституционния съд от 12 август 1999 г. възможност, изразяваме нашето становище по конституционно дело N 12/1999 г. образувано по искане на група народни представители за обявяване на противоконституционни и несъответстващи с международните договори на част от текстовете на Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация и Закона за местните избори (ДВ, бр. 69/99 г.).

**По § 34 и § 45 от ПЗР на ЗИДЗМСМА**

С § 34, т. 1 от ПЗР на ЗИДЗМСМА е направено изменение в чл. 16, т. 1 от ЗАТУРБ относно необходимия брой жители в населените места, като едно от условията за създаване на кметство: Разпоредбите на § 45 ПЗР на ЗИДЗМСМА задължават общинските съвети да приемат решения за привеждане на административно-териториалното устройство на общините в съответствие със закона. Видно от разпоредбите на изречение второ от същия параграф, става дума за "преобразуване" на до сега съществуващите кметства, които не отговарят на условията по чл. 16, т. 1 от ЗАТУРБ, с оглед произвеждането в тях на избори за кметове на кметства. В противен случай в тях няма да се произвеждат такива избори.

За да се анализират цитираните разпоредби, считаме, че те следва да бъдат разглеждани като неразривно свързани с разпоредбите на чл. 17, чл. 30, чл. 31, § 3 от допълнителните разпоредби и § 7, ал. 2 (отменена с § 34, т. 4 от ПЗР на ЗИДЗМСМА) от ПЗР на ЗАТУРБ и чл. 2, ал. 4 от ЗМСМА. Съгласно § 3 от допълнителните разпоредби на ЗАТУРБ изборите за кметове на кметства се произвеждат едновременно с изборите за кметове на общини и общински

съветници само в тези кметства, които са създадени към датата на обнародване на Указа на Президента на Републиката за насрочване на местни избори. Към тази дата това са всички съществуващи кметства, придобили такъв статут по силата на отменената ал. 2 от § 7 от ПЗР на ЗАТУРБ (отмяната на текста не води след себе си загуба на придобития вече статут по време на действието на правната норма), както и съществуващите към тази дата кметства, създадени при условията и по реда на чл. 17, ал. 2 от ЗАТУРБ преди изменението ѝ със ЗИДЗАТУРБ (ДВ, бр. 154 от 98 г.). По силата на чл. 2, ал. 4 от ЗМСМА в кметствата (т.е. във всички кметства) се избират кметове. Визираните разпоредби се отнасят и към кметствата, създадени и съществуващи по силата на специален закон – Закона за териториалното деление на Столичната община и големите градове.

Общинските съвети не могат да изпълнят пряко задължителните разпоредби на § 45 от ПЗР на ЗИДЗМСМА без да нарушат условията и реда на чл. 17 във връзка с чл. 30 и чл. 31 от ЗАТУРБ, а по отношение на кметствата в Столичната община – това може да стане само чрез промяна в специалния закон.

Разпоредбите на чл. 16, т. 1 от ЗАТУРБ би следвало да се прилагат единствено и само “от тук нататък”, т.е. при създаване на нови кметства или при извършване на административно-териториални промени по чл. 30 и 31 на ЗАТУРБ, при условията и по реда, установени от закона.

На практика с разпоредбите на § 45 от ПЗР на ЗИДЗМСМА във връзка с § 34 от същия се придава обратна сила на определени норми от закона, влизащи в противоречие с останалите цитирани по-горе норми - на § 3 от допълнителните разпоредби и на § 7 от ПЗР на ЗАТУРБ и на чл. 2, ал. 4 от ЗМСМА. Същевременно, с тях се отнемат дадените изборителни права на гражданите в тези кметства и се установява неравнопоставеност с гражданите в останалите кметства, т.е. в едни кметства ще се избират кметове на кметства, а в други кметства (които продължават да съществуват, тъй като не се отнема техният статут) - няма да се избират. Следователно, недопустимо е съществуването на кметства без възможността за избори на кметове в тях, още повече, че нормата на чл. 2, ал. 4 от ЗМСМА е императивна и се отнася до всички кметства.

Съгласно установените принципи на правовата държава, прогласени от Конституцията, в нея господства върховенството на и равенството пред закона, т.е. тези норми са задължителни за всички, включително и за законодателя. С приетите изменения тези принципи не са спазени – приети са разпоредби, които влизат в противоречие с други задължителни норми, установени от закона. Наред с това атакуваните разпоредби са и в несъответствие с разпоредбите на чл. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, дефиниращи понятието за самоуправление и условията и реда за формиране на неговите органи.

### **По § 32 от ЗИДЗМСМА**

Разпоредбите на този параграф са свързани с разпоредбите на § 20, т. 2 и § 24 от ЗИДЗМСМА. С цитираните разпоредби се създава институцията на кметския наместник само в населените места, които не са кметства, т.е. в тези, които не са включени в състава на досега съществуващите кметства. Трудно може да се мотивира необходимостта от законово наложена институция, като орган в териториалните единици, каквито са населените места по смисъла на ЗАТУРБ, без законово регламентирани статут и правомощия. Отделен е въпроса, че по начина на конституиране и определяне на правомощията, тя е по-близка до институцията на общинското пълномощничество, а не до наместничеството.

На практика се създава нова административно-териториална структура от едно населено място, която функционира паралелно с кметствата. Теоретически, обемът на правомощията на кметския наместник може да бъде по-голям от тези на кмета на кметство, въпреки че първия се избира косвено, а втория - пряко от населението.

Считаме, че се нарушава чл. 10 от Конституцията в частта за общо, равно и пряко изборително право. Нито за кмет на кметство, нито за кметски наместник изборът е общ поради тяхната "взаимозаменяемост", т.е. на част от територията избирателите ще избират кмет, а на друга – не. Този избор не е и равен, защото гражданите от по-малки населени места, включени в състава на кметство, ще избират кмет на кметство, а от по-големи населени места извън състава на кметство – няма да избират.

Налице е противоречие и с изискването за равностойна процедура, съгласно Всеобщата декларация за правата на човека: "... *Тази воля (на народа) трябва да се изразява чрез периодични и действителни избори, при всеобщо, равно и тайно гласуване или чрез равностойна процедура, осигуряваща свобода на гласуването*".

По същество законодателят възприема различен подход относно устройството на едно и също ниво съставни административно-териториални единици в общините и относно правомощията на изпълнителните органи в тях. Следва да се оцени доколко това е допустимо от гледна точка на конституционните принципи на правовата държава.

### **По § 19, т. 2 от ЗИДЗМИ**

С визираната разпоредба се въвеждат допълнителни изисквания за кандидатите за кметове и съветници, които нямат пряко отношение към условията за кандидатиране и избиране на кандидатите. Същевременно обаче те създават възможност за косвени предпоставки, които могат да повлияят нееднозначно по отношение избора на кандидатите. Липсата на законово установен задължителен срок, еднакъв за уведомяването на всички партии и

коалиции ги поставя в неравностойно положение по отношение на равнопоставеността на отделните кандидати. Необвързаността със сроковете по чл. 44 от ЗМИ за предоставяне на данните не е в съответствие и с принципите за равнопоставено участие на партиите в изборния процес.

### По § 26 от ЗИДЗМИ

Новата редакция на разпоредбите на чл. 73, ал. 1, в частта им по т. 2 и т. 3 от ЗМИ противоречат на чл. 138 от Конституцията. Съгласно чл. 138 от КРБ общинския съвет е орган на местното самоуправление и се избира от населението по ред и условия, установени в закон /ЗМИ/. Съгласно разпоредбите на ЗМСМА общинския съвет се състои от избраните съветници, като същия закон определя и техния брой в зависимост от броя на населението в общината. Трудно може да се приеме, че общинският съвет е сбор от политически партии и коалиции, регистрирали кандидати за местните избори. Законът за местните избори по смисъла на чл. 138 и чл. 139, ал. 1 от Конституцията определя условията и реда за избор на кметове и съветници (а не на политически партии и коалиции, регистрирали кандидатски листи). Съгласно чл. 11, ал. 3 от Конституцията партиите само съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. По силата на Закона за политическите партии те могат да издигат кандидати, а не пряко да участват вместо тях в изборите. Волята на избирателите се изразява чрез гласуване с изборни бюлетини за кметове и съветници. Това предполага, че в тях следва да бъдат изписани имената на кандидатите, наред с останалите реквизити. Изписването имената само на част от кандидатите нарушава принципа за равнопоставеност както между самите кандидати, така и между политическите партии и коалиции и независимите кандидати.

С уважение:

**Димитър Калчев**  
**Председател на УС на НСОРБ**

