



# НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1000 София, ул. "Алабин" 16-20, тел./факс: (02) 980 03 04, 980 03 13, e-mail: namrb@lgi-bg.org;  
web page <http://www.lgi-bg.org/namrb>

48  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изм. №517/04.10.2000 г.

Дж. № 15/к. 9 12/2000  
Дата 06.10.2000

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

На *Външния съд*  
г-н *Борисов*

## СТАНОВИЩЕ

от Националното сдружение на общините в Република България  
по Конституционно дело № 12/2000 г.

6.10.2000  
*Срн*  
**Уважаеми конституционни съдии,**

Във връзка с предоставената ни с определението на Конституционния съд от 19 септември 2000 г. възможност, изразяваме становище по конституционно дело №12/2000 г., образувано по искане на група народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционността на § 4, § 6 и § 11 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр.51/23.06.2000 г.).

1. Съгласно разпоредбите на чл. 10 от НК "Обществено опасно е деянието, което застрашава или уврежда личността, правата на гражданите, собствеността, установения с Конституцията правов ред в Република България или други интереси, защитени от правото".

За да бъде въздигнато едно деяние в престъпление е необходимо то да има качеството обществена опасност. От тълкуването на чл. 254а, ал. 1, отнесен към разпоредбите на ал. 2 на същия текст и чл.282 НК се налага извода, че в хипотезата на чл.254а, ал.1 не е съставомерно причиняването на вреди. Редакцията на текста на чл.254а, ал.1 предполага консумиране на състава и когато разпореждането е станало в обществена полза, и извън случаите на "крайна необходимост". Липсата на обществена опасност като основно, обективно неюридическо качество на престъплението е очевидна и в този смисъл текста на чл.254а е в противоречие с чл.4 на Конституцията.

Що се касае до втората алинея на чл.254а трябва да посочим, че съставът напълно се покрива с този на чл.282 НК, включително и в санкционната част. В този смисъл е невъзможно да се отграничи някаква специалност на 254а по отношение на чл.282. Това води до сериозни смущения в системата от норми на особената част и би създавало сериозни затруднения при правоприлагането. В този смисъл е и практиката на КС на Р България:

"Несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. Този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да

регулират основните обществени отношения”. (Решение № 9/94 по Конституционно дело № 11/94 г.).

2. От редакцията на текста на чл.254а е очевидно, че в неговия обхват като специален субект е включен Кметът на община, доколкото той е длъжностното лице, което се разпорежда със средствата от общинския бюджет.

Чл.140 от Конституцията прогласява, че общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Несъмнено паричните средства, получавани от общината като субсидия от държавата или от собствени източници са собственост на общината. Те могат да бъдат разходвани в интерес на териториалната общност, разбира се в рамките на чл.139, ал.2 от Конституцията, в съответствие със закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Конституционно недопустимо е текст от Наказателния кодекс да дописва Конституцията (чл.139, ал.2) и да влиза в противоречие с логиката на основния закон за относителната самостоятелност на местната власт (чл.254а НК в частта му “или подзаконов акт по прилагането му”). В този смисъл, уважаеми съдии е и вашата практика: “Подзаконовите актове конкретизират и доразвиват законовите разпоредби. Те се издават за прилагане на закона в цялост или на отделни негови разпоредби, поради което е недопустимо да му противоречат” (Решение № 14/92 г. по Конституционно дело № 14/92 г.). **В този смисъл е и невъзможно да се носи наказателна отговорност за неспазено задължение, произтичащо от подзаконов акт, когато конституционния законодател изчерпателно е изброил източниците на задължения за кметовете, включително и при разпореждане със средства от общинските бюджети.**

Възприетият конституционен принцип за разделение на властите не допуска волята на законодателната власт да бъде променяна или подменяна по пътя на издаване на подзаконови актове. Конституцията изрично изключва правото на изпълнителната власт да законодателства. Съгласно чл. 84 от КРБ единствено Народното събрание може да допълва законите.

В случая сме изправени пред директен сблъсък на текста на чл.254а НК и чл.5, ал.ал.1 и 2, чл.139, ал.2 от Конституцията. Ето защо считаме, че и в частта “или подзаконов акт по прилагането му” разпоредбите на чл. 254а противоречат на разпоредбите на чл. 5, ал.1, ал. 2 и ал. 3 на чл. 84, т.1 и чл. 139, ал.2 от КРБ.

Разпоредбите на атакувания текст в частта “или със средства с целево предназначение” не намират легална опора в терминологията, възприета от основния закон. Той е съотносим отчасти единствено към хипотезите на чл.140 “в интерес на териториалната общност” и на чл. 141 ал.3 от КРБ като форма за подпомагане “нормалната дейност на общините”. Целите, които се поставят могат да бъдат само в рамките на тези две норми от Конституцията, но не и да ги изчерпват напълно.

Такъв подход е в противоречие с принципите на чл. 7, т. 1 от Европейската харта за местно самоуправление относно статута на избраните местни представители във връзка с гарантираната самостоятелност на местните власти при формирането и разходването на приходната и разходната част на общинските бюджети, прогласена от нормите на чл. 4, т. 2, 4 и 5 и чл. 9, т. 4 и т. 7 от Хартата.

Разпоредбите на ал. 4 на чл.254а също съдържа противоречия с други норми от закони. Съгласно разпоредбите на чл. 32 от Закона за административното производство “влязъл в сила административен акт, който не е бил обжалван пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако такъв няма – от органа, който го е издал, само при условията на чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс по молба на

заинтересования или по предложение на прокурора. По предложение на прокурора актът може да бъде отменен или изменен и когато съществено е нарушен законът. Когато актът е бил обжалван пред съда, за отмяната му се прилагат правилата на Гражданския процесуален кодекс”.

Следователно, виновното длъжностно лице не може по своя инициатива да изпълни условията за освобождаване от наказуемост. Така формулиран текста не може да играе ролята на “стимулираща” норма, доколкото решението за отмяна не зависи от волята на лицето, което е подсъдимо. Наказуемостта не може да се обвързва с действие или бездействие на друго лице или орган.

3. Включването на термина “Бюджетни закони” за да се определи бланкета на нормата на чл.254а ще създаде много сериозни проблеми при тълкуването и прилагането на закона. “Бюджетни” са преди всичко годишните закони за държавния бюджет за съответната година. Включването им в кръга на законите, попадащи в хипотезата на чл. 254а е спорно, като се има предвид позицията на Конституционния съд относно характера на тези закони, изразена в Решение № 17/95 г. по конст. дело № 13/95 г.

“Годишният бюджетен закон за 1995 г. (както впрочем и всеки ежегоден бюджетен закон) е само формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения (по смисъла на Закона за нормативните актове).

Ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл само защото под наименованието “закон” те са гласувани от Народното събрание. В основното, същинското си съдържание те не съдържат правни норми. В разходната си част те съдържат разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършват необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер. Текстовете на ежегодните бюджетни закони са актове, с които се управляват средствата от обществения паричен фонд. Те са управленски (административни) актове, които, без да променят своята основна юридическа характеристика, се издават в присъщата на актовете на Народното събрание форма (закон) и по предвидената за законодателния орган процедура.”

С оглед на горепосоченото НСОРБ приема, че са налице сериозни основания за установяване на противоречия на чл.254а от НК с основния закон.

*Становището е изготвено на експертно равнище, тъй като в периода на подготовката му не е провеждано заседание на УС.*

С уважение:

Костадин Паскал

Председател на УС на НСОРБ

