



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 13

София, 24.09.2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове:	Георги Ангелов	Таня Райковска
	Анастас Анастасов	Надежда Джелепова
	Гроздан Илиев	Павлина Панова
	Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
	Константин Пенчев	Красимир Влахов
	Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 24.09.2020 г. конституционно дело № 5/2020 г., докладвано от съдията Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС), по което е образувано к.д. № 5/2020 г., и с искане от 63-ма народни представители от 44-тото Народно събрание, по което е образувано к.д. № 6/2020 г., за установяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното

самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) (обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., последно изм., бр. 70 от 7.08.2020 г.).

Според съдебния състав, съгласно формираната практика на ВАС, разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА във връзка с чл. 41, ал. 3 ЗМСМА води до извършване на формален съдебен контрол при проверка за несъвместимост като основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на кметовете. Вносителят смята, че това законодателно решение противоречи на института на несъвместимостта и на правото на защита, уредено чл. 56, изречение първо от Конституцията.

Като се позовава на практика на Конституционния съд, според която е необходимо извършване на конкретна преценка при установяване на несъвместимост на лице, заемащо изборна длъжност, във всеки отделен случай, вносителят прави извод, че въведеният с оспорената разпоредба „задължителен автоматизъм“ не предоставя възможност за извършване на преценка на обстоятелствата и причините, довели до неизпълнение на задълженията по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА.

Според вносителя прекратяването на пълномощията на кметовете изключва възможността за осъществяване на съдържателен съдебен контрол, поради което чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА противоречи освен на чл. 56, изречение първо и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съдебният състав твърди и противоконституционност на оспорената разпоредба поради противоречието ѝ с чл. 16 от Конституцията, тъй като „автоматизмът“ не дава възможност за извършване на преценка за баланс между защитените интереси, което включва и правото на труд.

В искането на народните представители се посочва, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 56, изречение първо във връзка с чл. 4, ал. 1 от

Конституцията, тъй като се изключва възможността за осъществяване на съдържателен съдебен контрол относно неизпълнение на задължението по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА и води до „автоматично прекратяване“ на мандата на кметовете, съгласно чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА. Изтъква се, че съдебният контрол като част от принципа на правовата държава следва да предполага извършване на индивидуална и диференцирана преценка за всеки случай, за да се постигне целта на законодателя във връзка със забраната на съвместимост на избрания кмет с определени длъжности и търговски дейности. Според вносителите несъвместимостта като понятие има еднакво съдържание, независимо дали се засяга изпълнение на държавна служба или изпълнение на определена дейност, и негативните последици от нея не настъпват автоматично, без сериозна преценка на всеки отделен случай. Направен е извод, че по силата на оспорената разпоредба такава преценка е изключена по отношение несъвместимостта на кметовете, като по този начин се лишава заинтересуваното лице от правото му на защита и освен това се застрашават и правата на гражданите, които са го избрали.

С определения от 28 май 2020 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленния състав на Върховния административен съд и искането на 63-мата народни представители за установяване на противоконституционност на посочената законова разпоредба. С определения по конституционно дело № 6/2020 г. то е присъединено към конституционно дело № 5/2020 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като неговият предмет попада изцяло в предметния обхват на образуваното по искането на Върховния административен съд дело.

Със същите определения и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) съдът е

конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана, Висшия адвокатски съвет, Централната изборителна комисия и Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС съдът е поканил да предложат становища следните съсловни и неправителствени организации: Асоциация на българските административни съдии, Съюз на съдиите в България, Българска съдийска асоциация, Национално сдружение на общините в Република България, Сдружение „Гражданска инициатива за свободни и демократични избори“, Сдружение „Институт за развитие на публичната среда“ и Сдружение Асоциация „Прозрачност без граници“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС съдът е поканил да дадат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Христина Балабанова, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Таня Бузева.

От конституираните и поканени по реда на чл. 20а ПОДКС становища и правни мнения са представили Министерският съвет, Националното сдружение на общините в Република България, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Таня Бузева.

Според представеното писмено становище на Министерския съвет и изразените правни мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Таня Бузева искането е неоснователно.

Министерският съвет изяснява съдържанието и уредбата на института на несъвместимостта на конституционно и законово равнище и прави извод, че определените от ЗМСМА условия за несъвместимост съответстват на установения конституционен стандарт за ^ допустими ограничения на основните права, когато това е необходимо за защита на конституционна ценност, каквато е изпълнението на държавна служба в интерес на обществото. Излагат се аргументи, че правото на защита не е нарушено, защото законодателят е дал срок и е определил процедура за отстраняване на несъвместимостта. Изтъква се, че съдебният контрол не е формален, защото съдът „прави преценка по същество“ за предприемане на необходимите действия за отстраняване на несъвместимостта в определения преклузивен срок. Като посочва, че правото на труд подлежи на различни ограничения, Министерският съвет застъпва виждането, че изискванията за несъвместимост са пропорционална мярка за ограничаване на това право, съответстваща на характера на заеманата длъжност и защитата на общественения интерес. В становището се прави извод, че оспорената разпоредба осигурява равенство пред закона за лицата, заемащи публични длъжности във връзка с изискването за отстраняване на несъвместимостта.

В правното си мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков не споделя твърденията на вносителя относно „автоматичното действие“ на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА, като излага аргументи за неправилност на използвания израз и подчертава, че оспорената разпоредба препраща към извършване на изрични волеви действия, част от които лицето е осъществило, което изключва нейния „механизъм“ и „автоматизъм“. Посочва, че съдебният контрол, осъществяван от съдилищата съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията, има единствено смисъл на „съдържателен“ съдебен контрол, което не е въпрос на противоконституционност, а на организация на дейността на съдилищата.

В правното си мнение проф. д-р Христина Балабанова обосновава липсата на противоконституционност на оспорената разпоредба, като посочва, че тя не води до автоматично прекратяване на правомощията, тъй като се касае за волево човешко поведение за неизпълнение на изисквания на императивна правна норма. Аргументира се, че не е нарушено и правото на труд, тъй като чрез бездействието си лицето не желае да преустанови извършваната дейност или да освободи заеманата от него длъжност, за да прекрати съществуващата несъвместимост.

Като изхожда от основните характеристики на института на несъвместимостта, доц. д-р Тая Бузева прави извод, че законната уредба изисква извършване на „индивидуална и диференцирана преценка във всеки конкретен случай“ относно наличието или липсата на несъвместимост и предприетите действия за нейното отстраняване, което изключва автоматизма на разпоредбата. В правното мнение се обосновава, че правото на труд не е ограничено, тъй като при прилагането на института се съхранява „едно от конкуриращите се правоотношения“. Посочва се, че обявяването на разпоредбата за противоконституционна би застрашило принципа на правовата държава, създавайки „дисонанс“ както в законодателството като цяло, така и в самия ЗМСМА.

В подкрепа на двете искания е изразено становище от Национално сдружение на общините в Република България, което поддържа мотивите на вносителите на исканията за противоконституционност на оспорената разпоредба. Посочва се, че въведеният с разпоредбата формален съдебен контрол „значително затруднява пълноценното упражняване на правото на защита“ и „засяга отрицателно политическата воля на избирателите“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в исканията на състава на Върховния административен съд и на народните представители, постъпилите

по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената с исканията разпоредба на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА предвижда, че пълномощията на кметовете се прекратяват предсрочно при неизпълнение на задължението по чл. 41, ал. 3, с който текст е определен едномесечен срок от обявяването на изборните резултати, съответно от приемането на решението на общинския съвет, в който лицето, което при избирането му за кмет заема длъжност или осъществява дейност по ал. 1, е длъжно да предприеме необходимите действия за прекратяване на дейността и/или за освобождаването му от заеманата длъжност и да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет и общинската изборителна комисия. Разпоредбата на чл. 41, ал. 1 ЗМСМА предвижда, че кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини не могат да извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон (ТЗ), да бъдат контролори, управители или прокуристи в търговски дружества, търговски пълномощници, търговски представители, търговски посредници, синдици, ликвидатори или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на мандата им.

Легално определение за несъвместимост се съдържа в § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ДР на ЗПКОНПИ) – „заемането на друга длъжност или извършването на дейност, която съгласно Конституцията или закон е несъвместима с положението на лицето като заемащо висша публична длъжност“. Тази норма не предвижда конкретни основания за несъвместимост и не може да се прилага самостоятелно, а препраща към Конституцията и съответните специални закони.

Несъвместимост може да се установи само и доколкото съответните относими факти съвпадат с хипотезата на съдържащите се в тези закони норми. Затова при практическото прилагане е необходимо точно да се установи кои са приложимите разпоредби от Конституцията или от специалните закони, да се съпостави фактическата обстановка с въведените в тях несъвместимости, да се направи обоснован извод за наличието на факти и обстоятелства, които водят до несъвместимост. Доколкото несъвместимостта засяга безпристрастното изпълнение на публичната длъжност в обществен интерес, задължението за нейното установяване е на органа по избора или назначаването. Аргумент за това е обстоятелството, че всички специални закони предвиждат като последица от констатираната несъвместимост прекратяване на правоотношението на заемащия публична длъжност, което е в компетентността на този, който го е избрал или назначил.

В практиката на Конституционния съд институтът на несъвместимостта е очертан като съвкупност от уредени на конституционно или законово ниво забрани определена публична длъжност да бъде съвместявана с друга такава или с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публичната длъжност, което осигурява „добросъвестно, независимо и безпристрастно осъществяване на властническите функции в обществен интерес“. (Решение № 3 от 2019 г. по к.д. № 16/2018 г.). Несъвместимостта подчертава специфичното социално и правно качество на заемащите публична длъжност лица да действат от името на държавата и само в обществен интерес. Постигането на основната ѝ цел – да осигури безпристрастност и непредубеденост, е свързано с въвеждането на забрани да бъдат заемани други длъжности или да бъдат изпълнявани други дейности, докато лицето е на съответната публична служба. Тяхното установяване в Конституцията и в законите свидетелства, че такова съвместяване би

нарушило независимостта и безпристрастността на органите на държавната власт или би послужило за постигане на частни цели, което противоречи на изискването публичната длъжност да се изпълнява само в обществен интерес. По този начин чрез несъвместимостта се гарантира независимост при изпълнението на служебните задължения и се препятства извличането на ползи от лицето при изпълнение на заеманата от него длъжност.

Несъвместимостта е характеристика на правовата държава, в която законодателят е длъжен да осигури превеса на публичния интерес над частния, особено в случаите на колизия. Основната ѝ цел е да се осигури независимост на публичната служба, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на външни сили, като по този начин се защитават и интересите на обществото като цяло. (в този смисъл Решение № 5 от 1993 г. по к.д. № 6/1993 г.).

Според Конституционния съд, отстраняването на несъвместимостта може да бъде постигнато единствено чрез волеизявление на лицето за прекратяване на едното от двете паралелно съществуващи правоотношения, по които то е страна. Друг правен субект би могъл да прекрати съществуващата несъвместимост единствено в случай, че тя не е прекратена от самото лице в установения в закона срок. Премахването както на първоначална, така и на последваща несъвместимост се извършва по ред и в срок, определени със закон, като негативните последици за лицето не настъпват автоматично, а единствено при неспазването на определената процедура и срок. (Вж. становището на групата съдии Димитър Токушев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Стефка Стоева, Борис Велчев и Гроздан Илиев в Решение № 7 от 2013 г. по к.д. № 16/ 2013 г.).

По отношение на кмета като орган на изпълнителната власт на общинско ниво в ЗМСМА са предвидени две форми на несъвместимост –

първоначална и последваща. Предметът на настоящото конституционно дело е свързан с първоначалната несъвместимост, при която лицето, избрано за кмет, вече извършва търговска дейност по смисъла на ТЗ, заема позицията на контролор, управител или прокурист в търговски дружества, изпълнява функциите на търговски пълномощник, търговски представител, търговски посредник, синдик или ликвидатор или участва в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации. В ЗМСМА това проявление на несъвместимостта е уредено от три елемента – забрана за извършване на конкретни дейности, водещи до несъвместимост (чл. 41, ал. 1), дължимо поведение при възникване на несъвместимост (чл. 41, ал. 3) и правни последици при неизпълнение на това задължение (чл. 42, ал. 1, т. 5).

Оспорената като противоконституционна разпоредба на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА съдържа само санкционната част от цялостната уредба на несъвместимостта на кмета на общината – предсрочното прекратяване на пълномощията му. Санкцията представлява последната, неразделна част от концепцията относно института на несъвместимостта, възприета в Конституцията и законодателството. Като всяка санкционна разпоредба, тази на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА има за цел да свърже конкретно противоправно поведение с конкретни негативни правни последици. Тази норма е императивна по своята формулировка, тъй като представлява последната правна възможност за премахване на нежеланото от закона съвместяване на публични функции и изчерпателно посочени дейности в частната сфера. Въпреки своята императивност, разпоредбата не лишава субектите от право на защита.

Конституционният съд не споделя изразените от вносителите на двете искания доводи, че разпоредбата не предоставя възможност за извършване на преценка на обстоятелствата и причините, довели до неизпълнение на

задълженията по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА, поради което противоречи на правото на защита, уредено в чл. 56, ал. 1 от Конституцията и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от нея. В своята практика съдът изяснява същността и правната характеристика на правото на защита, уредено в чл. 56 от Конституцията, като основно, универсално право, „предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси“. (Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17/1993 г.). Правото на защита включва „субективното право като гарантирана от закона възможност за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес“. То е средство за защита на други застрашени или нарушени права. (Решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1/1994 г.). Както е прието в Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г. „в правовата държава съдебната защита е определящата форма на защита на нарушените права или законни интереси на гражданите“.

Правото на защита „предполага задължение на държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията“ (Решение № 9 от 1998 г. по к.д. № 6/1998 г.). Съдебният контрол върху административните актове е „израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите“ (Решение № 13 от 1993 г. по к. д. № 13/1993 г., Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). „Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона“. (Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.).

Основанията за приложението на санкцията по чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА подлежат на подробна и съдържателна оценка от общинската изборителна комисия преди постановвяване на решението ѝ за предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета по чл. 42, ал. 3 ЗМСМА. В закона е предвидена специална процедура за установяване на първоначалната несъвместимост и за неизпълнението на задължението за предприемане на действия по нейното отстраняване, задължаваща общинската изборителна комисия да обоснове решението си не само с извършения от нея анализ на относимите обстоятелства по всеки конкретен случай, но и да вземе предвид становището на кмета, изразено под формата на писмено възражение, което той има право да направи. Производството пред съда също не се ограничава до формална преценка относно наличието или липсата на обстоятелствата по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА.

В ЗМСМА е предвиден механизъм, посредством който се изключва „автоматизмът“ на настъпването на правните последици на несъвместимостта. Той се отнася до задължителната преценка за наличието, респ. липсата на несъвместимост, съответно на основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета, която се извършва от общинската изборителна комисия и се контролира от съда. Тази преценка се прави съобразно спецификите на всеки отделен случай, което е задължение на общинската изборителна комисия и подлежи на съдебен контрол. По отношение на последния, определен в искането на 63-мата народни представители от 44-тото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА като осъществяван без „индивидуална диференцирана преценка преди отстраняването от длъжност“, Конституционният съд подчертава, че самата разпоредба на чл. 41, ал. 3 ЗМСМА не само не забранява, но и предполага съдът да анализира и тълкува

всяко действие, което лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, е предприело или е следвало да предприеме за нейното отстраняване.

Текстът на чл. 41, ал. 3 ЗМСМА не поражда съмнения относно своето съдържание и смисъл. Той задължава лицето, което при избирането му за кмет заема длъжност или осъществява дейност по ал. 1, да изпълни три кумулативно предвидени изисквания: да предприеме необходимите действия за прекратяването на дейността и/или за освобождаването му от заеманата длъжност; да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет; да уведоми писмено за това общинската изборителна комисия. В текста не е посочено като изискване „необходимите действия“ да са породили крайния си резултат и да са настъпили свързаните с тях правни последици. Разпоредбата изисква тези действия „да бъдат предприети“, т.е. да бъде демонстрирана категорично волята на лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, да приведе положението си в съответствие със законовите изисквания. Така евентуалните негативни последици от неизпълнението на задължението би следвало да настъпят само при неосъществяването на факти, които са под контрола и във властта на задължения субект, а не са в зависимост от външни фактори. В текста на обсъжданата разпоредба не са посочени какви конкретни действия следва да бъдат предприети, което е напълно съобразено с това, че разнообразието на относимите обстоятелства е голямо. Именно това многообразие на възможни хипотези, правилното идентифициране на конкретно приложимата от тях и подвеждането под нея на фактите по всяко дело, са в основата на преценката на съда за законосъобразност на предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета. Тази преценка, за да бъде мотивирана и обоснована, се основава именно на индивидуален подход по всеки отделен казус.

Наличието на определен в закона срок, в рамките на който избраният кмет трябва да предприеме действия за отстраняване на несъвместимостта и да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет и общинската избирателна комисия, също има за цел предотвратяването на „автоматизма“ на настъпването на правните последици на несъвместимостта. През този срок лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, има възможност да направи избор относно това кое от двете несъвместими правоотношения желае да запази – дали да продължи да бъде кмет, при което трябва да предприеме действия за прекратяване на дейността, респ. освобождаване на длъжността по чл. 41, ал. 1 ЗМСМА, или да запази тази длъжност/дейност, при което ще следва да подаде оставката си като кмет съгласно чл. 41, ал. 1, т. 1 ЗМСМА.

Предвид изложеното не може да се приеме за основателно твърдението, направено и в двете искания, предмет на настоящото конституционно дело, за наличието на „автоматизъм“ при предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета и за формален съдебен контрол, осъществяван от съдилищата. Тук следва да се посочи и това, че негативните правни последици на разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА настъпват не автоматично, а само при бездействие на лицето за прекратяване на несъвместимост в посочения в закона срок и при предвидената процедура, която на свой ред включва индивидуална преценка по същество от компетентния орган (в случая общинската избирателна комисия). Тази преценка от своя страна подлежи на съдържателен контрол от съдилищата и той не би могъл да бъде друг, предвид съдържанието на разпоредбата и посочените в чл. 41, ал. 3 ЗМСМА предпоставки за доброволното прекратяване на несъвместимостта, във връзка с разпоредбата на чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Наличието на съдебна практика в обратния смисъл, на

която се позовават вносителите, не променя този извод. Правилното прилагане на закона не е въпрос на конституционосъобразност на конкретната разпоредба. Съществуването на неправилна съдебна практика може да бъде преодоляно посредством тълкуване, но не може да бъде основание за противоконституционност на конкретната разпоредба.

По отношение на твърдението за „автоматизъм“ на разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА следва да се отбележи и това, че до 2003 година наличието на несъвместимост за кметовете на общини и райони не е било заложено в закона като основание за предсрочно прекратяване на пълномощията им. Такова е въведено с изменението на чл. 42 ЗМСМА, обн., ДВ, бр. 69 от 2003 г. с приемането на нова т. 8 на чл. 42, ал. 1 ЗМСМА, която предвижда, че пълномощията на кметовете се прекратяват предсрочно при нарушаване на забраните по чл. 41, ал. 1 ЗМСМА – с решение на общинската изборителна комисия. При действието на тази разпоредба както общинските изборителни комисии, така и съдилищата са приемали, че от момента на възникване на пълномощията на кмета (от полагане на клетвата – чл. 38, ал. 4 ЗМСМА), до края на мандата си, същият следва да спазва забраната по чл. 41, ал. 1 ЗМСМА, като наличието на несъвместимост задължително води до прекратяване на пълномощията на кмета. Този извод е правен предвид обстоятелството, че към онзи момент законодателят не е посочил в закона срок, в който да бъде преодоляна несъвместимостта. Такъв срок е определен с изменението на чл. 41 ЗМСМА, обн., ДВ, бр. 69 от 2006 г., с което е прието ново съдържание на разпоредбата на чл. 41, ал. 3 ЗМСМА. С това изменение на закона е премахнато задължителното предсрочно прекратяване на пълномощията на кметовете при констатирана несъвместимост, като им е предоставена възможност за свободен избор при спазване на съответния срок и процедура, кое от двете конкуриращи се правоотношения да бъде запазено.

В своята практика Конституционният съд многократно е подчертавал значението на правото на труд като основно право на гражданите. Неговата уредба на конституционно ниво в чл. 48, ал. 1 и в чл. 16 е признание за „фундаменталното му значение“ като общо и лично благо (Решение на КС № 1 от 2018 г. по к. д. № 3/2017 г.). Според Конституционния съд „трудът и професията за отделния човек са материалните условия за живот и за свободното разгръщане на личността му“ (Решение № 17/2018 г. по к.д. № 9/2018 г.).

Титуляри на правото на труд са не само лицата, работещи по трудово правоотношение, но и държавни служители, съдии, прокурори и следователи, лицата, които упражняват самостоятелно занаят, свободна професия и пр. (Решение № 17 от 2018 г. по к.д. № 9/2018 г., Решение № 2 от 2019 г. по к.д. № 2/2018 г.). Правото на труд на кметовете на общини, чиито пълномощия са предсрочно прекратени при установена несъвместимост, също е защитено и гарантирано от закона, тъй като се запазва едно от двете правоотношения.

Неоснователно е изразеното в искането на тричленния състав на ВАС становище относно нарушаването на правото на труд и на съпътстващите го блага на лицето, избрано за кмет. Заложена в ЗМСМА идея за несъвместимост е при отстраняването ѝ, независимо дали доброволно или принудително, да бъде запазено едно от конкуриращите се правоотношения, именно за да не се стигне до ограничаване на правото на труд.

С оглед горното Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА не противоречи на чл. 56, изр. първо, на чл. 16 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което направените от вносителите искания следва да бъдат отхвърлени.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд и искането на 63-ма народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., последно изм., бр. 70 от 7.08.2020 г.).

Председател:

Борис Велчев