

С Т А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 12 от 1999 г.

Министерският съвет, възползвайки се от предоставената му възможност с определението на Конституционния съд от 12 август 1999 г., изразява следното становище по конституционно дело № 12 от 1999 г.:

Конституционното дело е образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност на § 21, 23, 24, 32, § 34, т. 1 и § 45 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация и на § 1, 2, 3, 4, § 19, ал. 4 и § 26 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори, както и за установяване на несъответствие на § 34, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация и на § 45 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори с международен договор, по който Република България е страна - Европейската харта за местното самоуправление.

Считаме, че посочените в искането разпоредби не противоречат на Конституцията и са в съответствие с международните договори, по които Република България е страна, във връзка с което излагаме следните съображения:

1. На първо място, подалите искането народни представители считат, че извършените с § 34, т. 1 и § 24 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление законодателни промени са в нарушение на конституционния принцип на местното самоуправление, както и на разпоредбите на чл. 6, 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията.

Чрез изменението с § 34 от ЗИДЗМСМА в чл. 16 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България се променя едно от условията за създаване на кметство - численост на населението в населените места, образувачи кметството, като изискуемото досега наличие на население минимум 100 души се заменя с наличие на

население над 500 души. Новият чл. 39, буква "б" от Закона за местното самоуправление и местната администрация, създаден с § 24 от ЗИДЗМСМА, препраща към чл. 39, буква "а" досежно условията и реда за избиране на кметските заместници в населени места, които не са кметства, а всъщност новата ал. 3 на чл. 38, създадена с § 20, който параграф обаче не се иска да бъде обявен за противоконституционен, предвижда възможността общинският съвет да избира кметски заместници.

Виждането за противоконституционност на § 24 и 34 от ЗИДЗМСМА се основава на твърдението, че по силата на тях населението в населени места, които не отговарят на условията за образуване на кметство, се лишава от правото да избира пряко свой кмет. Следва да се отбележи обаче, че и преди изменението на Закона за местното самоуправление и местната администрация такова право не е имало населението в населените места, които не са кметства. Действащите и преди последното изменение разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация уреждат "кмета на общината", "кмета на кметството" и "кмета на района" и за тях предвиждат пряк избор от населението (чл. 2, ал. 3 и 4 и чл. 38, ал. 2), но не познават фигурата на "кмета на населеното място, което не е кметство". С искането на Конституционния съд не се поставя въпросът за противоконституционност на Закона за местното самоуправление и местната администрация като неуреждащ право на населението в населено място, което не е кметство, да избира кмет на такова населено място, а се иска обявяване на § 24 и 34 от ЗИДЗМСМА за противоконституционни, като невярно се твърди, че именно по силата на тях това население е противоконституционно лишено от правото да избира свой кмет. Закон за изменение не може да има съдържание, което да "отменя" несъществуващо правно положение в закона, който изменя. Ето защо е безпредметно поставянето на въпроса за конституционност на § 24 и 34 от ЗИДЗМСМА в аспект лишаване населението на населените места, които не са кметства, от правото да избира свой кмет, защото такова право това население не е имало и преди изменението в ЗМСМА.

Виждането за противоконституционност на § 34 от ЗИДЗМСМА се основава и на твърдението, че при привеждане на административно-

териториалното устройство на общините в съответствие с предвидената с него промяна в изискванията за създаване на кметства ще бъдат закрити известен брой кметства, а след като тези населени места ще престанат да бъдат кметства, населението в тях няма да има право да избира кмет на кметство. Може да се твърди, че населението в тези населени места е лишено от правото да избира пряко кмет в противоречие с конституционния принцип на местното самоуправление, както и в противоречие с чл. 6, 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията, ако самото изменение в нормата на чл. 16, т. 1 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България е противоконституционно.

Параграф 34 от ЗИДЗМСМА изменя чл. 16 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България, уреждащ условията за създаване на кметство. Чрез промяната не се въвежда ново условие за създаване на кметство, а се променя едно от съществуващите условия - численост на населението в населените места, образуващи кметството. Считаме, че разпоредбата на чл. 16 от ЗАТУРБ както в предишната ѝ редакция, така и в редакцията ѝ след изменението ѝ с § 34 е конституционносъобразна предвид на следното:

Конституцията установява две административно-териториални единици - области и общини. Тя не познава кметството като административно-териториална единица, а само допуска възможността със закон да бъдат създадени и други административно-териториални единици. Член 135, ал. 2 е конституционното основание на законовата уредба на кметството като съставна административно-териториална единица в общината. Конституционната разпоредба не задължава, а само дава възможност на законодателя да създава административно-териториални единици, в това число и от вида на кметствата. Още по-малко тя лимитира неговата воля от гледна точка на това при какви условия ще се създават кметствата. При тази конституционна уредба Законът за административно-териториалното устройство на Република България досежно въвеждането на условия за създаване на кметство е конституционносъобразен. Конституционносъобразно от гледна точка на чл. 135, ал. 2 е и всяко законодателно решение, изменящо условията за създаване на кметства.

Параграф 34 е не само конституционносъобразна норма предвид на чл. 135, ал. 2 от Конституцията, но той не нарушава и конституционния принцип на местното самоуправление. Съгласно Конституцията общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Конституционната разпоредба на чл. 136, ал. 1, изречение второ признава правото на гражданите да участват в управлението на общината чрез избрани от тях органи на местното самоуправление, каквито съгласно чл. 138 са общинските съвети. Параграф 34 от ЗИДЗМСМА с нищо не ограничава правото на които и да е граждани в общините, в това число и на тези в населените места, които не са кметства, да участват в изборите за общински съвет и в този смисъл не противоречи на конституционноустановения в цитираните разпоредби принцип на местното самоуправление, а така също и на конституционните разпоредби на чл. 6, чл. 10 и чл. 42, ал. 1.

Параграф 34 от ЗИДЗМСМА с нищо не ограничава и правото на гражданите от населените места, които не са кметства, да участват в изборите за кмет на общината и в този смисъл също не противоречи на конституционните разпоредби на чл. 6, 10 и чл. 42, ал. 1.

Член 135, ал. 2 дава възможност, но не задължава законодателя да предвиди прилагането на принципа на местното самоуправление и в създадени от него други административно-териториални единици, в това число и да установи правото на гражданите в тях да участват в управлението им чрез избран кмет. Законодателят е задължен да приложи принципа на местното самоуправление за всички създадени от него единици от даден вид, за да осигури спазването на чл. 6, 10 и чл. 42, ал. 2, но не и за населението извън тях предвид на същия този чл. 135, ал. 2, който му дава право на преценка дали и при какви условия да създава административно-териториалните единици.

2. На второ място, подалите искането народни представители твърдят, че § 32 от ЗИДЗМСМА противоречи на конституционния принцип на правовата държава, установен в чл. 4. Според тях принципът на правовата държава изисква законодателна уредба на пълномощията на кметските наместници, а създаденият с § 32 нов чл. 46а в ЗМСМА предоставя тяхното

регламентиране на общинския съвет, като предвижда те да се определят в правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация.

Това твърдение се основава на неразбиране на фигурата на "кметския наместник". Кметският наместник е преди всичко представител на органа на местното самоуправление - общинския съвет. Той осъществява възложени му от общинския съвет задачи в населените места на общината, които не са кметства. Във връзка с това създаденият с § 32 нов чл. 46а в ЗМСМА предвижда неговите пълномощия да се определят от общинския съвет. Следва да се отбележи, че определянето на пълномощията на кметските наместници с правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация е в съответствие с конституционноустановения принцип на местното самоуправление.

Противоречието на новия чл. 46а на ЗМСМА с принципа на правовата държава се базира на несъстоятелното твърдение, че правилникът за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация е подзаконов акт, предвид на което с него не могат да се възлагат властнически правомощия. Това твърдение е несъстоятелно, защото подзаконови са актовете на органите на изпълнителната власт, а правилникът за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация е акт на общинския съвет, който съгласно Конституцията е орган на местното самоуправление.

3. На трето място, в искането се твърди, че § 1, 2, 3 и 4 от ЗИДЗМИ и § 21 и 23 от ЗИДЗМСМА противоречат на Преамбюла на Конституцията, съгласно която Република България е демократична, правова и социална държава. С цитираните, както и с други параграфи на двата закона се правят изменения в ЗМСМА и в ЗМИ, съгласно които районните съвети, които досега бяха предвидени като органи на местното самоуправление в районите на Столичната община и на други големи градове, престават да съществуват, а кметовете на тези райони вече не се избират пряко от населението на района, а от общинския съвет. Виждането за противоконституционност се основава на факта, че законодателно уреденото досега право на населението на район да избира районни съветници и районни кметове се отменя, което

според подписалите искането народни представители е недемократично и противоконституционно, без обаче да се посочва противоречие на това ново законово положение с конкретна конституционна разпоредба.

Това твърдение за противоконституционност е не само необосновано, но и неоснователно. Конституцията не предвижда съществуването на районните съвети като органи на местното самоуправление, нито тяхната изборност от населението, с оглед на което няма конституционна норма, която пряко да бъде нарушена от законовите разпоредби, уреждащи прекратяването на тяхното съществуване.

Конституционното основание - чл. 135, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение второ, дава правото на законодателя да предвиди тяхното съществуване, следователно и правото да отмени съществуването им. От тук следва, че разпоредбите на ЗИДЗМСМА и ЗИДЗМИ, с които се отменя съществуването на районните съвети, а съответно и тяхната изборност от населението, имат своето конституционно основание и не са противоконституционни. След като конституционносъобразно е отменено съществуването на районните съвети, не може да се твърди, че противоконституционно е отнето правото на гражданите да участват в избори за несъществуващ вече орган.

“Районните кметове” са неуредена с Конституцията материя. Законодателната уредба на “районния кмет” се базира също на посоченото по-горе конституционно основание, предвид на което законодателят има право да прецени дали да уреди конституирането му чрез пряк избор от населението, или чрез избиране от общинския съвет. В този смисъл е неоснователно и твърдението, че промяната в законовата уредба, съгласно която районните кметове вече не се избират пряко от населението на района, а от общинските съвети, е противоконституционна. Като допълнителен аргумент за конституционносъобразност на законодателно предвидения избор на районния кмет от общинския съвет може да се посочи и чл. 139, ал. 1, изречение второ от Конституцията, който дава по-голямото право на законодателя - да установи избор на кмета на общината от общинския съвет.

4. На четвърто място, в искането се твърди, че § 45 от ЗИДЗМСМА не съответства на чл. 5 от Европейската харта за местното самоуправление.

Параграф 45 предвижда общинските съвети да приемат решение за привеждане на административно-териториалното устройство на общините в съответствие с изискванията на закона. Доколкото с § 34 от ЗИДЗМСМА се извършва промяна в уредените в чл. 16 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България условия за създаване на кметство, общинските съвети в тримесечен срок от влизането в сила на закона ще следва да приемат решение за закриване на кметствата, които вече не отговарят на изменените законови изисквания. Счита се, че § 45 не съответства на чл. 5 от Европейската харта за местното самоуправление, защото не урежда предвиденото в нея допитване до населението на кметствата, предхождащо тяхното закриване.

Считаме, че предвиденото в чл. 5 от хартата изискване да бъдат консултирани заинтересуваните местни общности за промяната на местните териториални граници се отнася само до населението на общината при промяна на нейните граници, което и конституционно уреден въпрос в чл. 136, ал. 2, но не и до населението в кметството при неговото закриване.

Това е така, защото Конституцията на Република България в своя чл. 136, ал. 1 предвижда единствено за общината, че в нея се осъществява местно самоуправление. Доколкото чл. 135, ал. 2 само допуска възможността, но не задължава законодателя да създава и други административно-териториални единици, в които да се осъществява местно самоуправление, каквито са кметствата, тя не признава на населението в тях качеството на местен колектив. Качеството на населението в кметството на местна общност е качество, признато му по силата на закон - на ЗМСМА. Ратифицирайки Европейската харта за местното самоуправление, Република България е приела нейното прилагане само по отношение на тези местни общности на територията ѝ, които са конституционно признати като такива, но не и спрямо тези, чието съществуване е само една конституционно призната възможност да бъдат създадени по законодателен път. Международен договор, по който Република България е страна, не може да противоречи на нейната Конституция.

5. На пето място, подалите искането народни представители считат, че § 26 противоречи на чл. 10 и 138 от Конституцията. С § 26 са предвидени

изменения в съдържанието на бюлетината за избор на общински съветници, уредено в чл. 73, ал. 1 от ЗМИ. Бюлетината за избор на общински съветници е една и съгласно т. 2 от чл. 73, ал. 1 тя съдържа наименованията на партиите и коалициите, регистрирали кандидатски листи за избор на общински съветници в съответната община, и имената на независимите кандидати. Счита се, че е нарушено изискването за равно избирателно право съгласно чл. 10 от Конституцията, защото в бюлетината се изписват само имената на независимите кандидати, но не и на тези, издигнати чрез партийна листа. Според подалите искането народни представители е нарушен и чл. 138, съгласно който изборът е за общински съвет, т.е. гражданите следва да избират общински съветници. След като бюлетината по чл. 73, ал. 1 не включва имената на издигнатите чрез партийни листи общински съветници, а само наименованието на партиите и коалициите, изборът се превръща в избор на партия или коалиция.

Считаме за несъстоятелно твърдението, че § 26 противоречи на чл. 10 и 138 от Конституцията, тъй като аргументите за противоконституционност се извличат от едно изолирано интерпретиране на съдържанието на изменената ал. 1 на чл. 73 от ЗМИ, без тя да се разглежда в контекста на другите изменения в същия закон, очертаващи изборната технология. Така например ал. 3 на същия член изисква не само пред изборните помещения, а и в кабината за гласуване да се поставят копия от кандидатските листи за избор на общинските съветници, регистрирани от партиите и коалициите. В кабината за гласуване избирателят може да прочете имената на всички кандидати, преди да отбележи в своята бюлетина избраната от него листа или независим кандидат. Така уредената изборна процедура осигурява равнопоставеност на всички кандидати за общински съветници - и на тези по партийните листи, и на независимите кандидати, и в този смисъл няма нарушение на чл. 10 от Конституцията. Предвид на описаната технология изборната процедура е уредена като процедура за избор на общински съветници, а не на партии, както се твърди в искането.

6. На последно място се твърди, че § 19 от ЗИДЗМИ е противоконституционен, защото създадената с него нова ал. 4 на чл. 42 от ЗМИ предвижда да се извърши по служебен път проверка на кандидатите за

кмет и общински съветници по Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност по начин, който цели или може да се използва за лепоставяне на някои от тях. Подписалите искането народни представители не посочват конституционните разпоредби, които считат, че са нарушени с § 19. Твърдението им за неравнопоставеност на кандидатите за общински съветници и кметове се основава не на виждане за едно законосъобразно прилагане на чл. 42, ал. 4, а на техните опасения, че законната норма може да бъде нарушена при прилагането ѝ. Считаме за несъстоятелно твърдението, че една законова разпоредба е противоконституционна само поради това, че при нейното прилагане тя може да бъде евентуално нарушена.

Предвид на изразеното становище относно конституционностьта на атакуваните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация и от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори и за тяхното съответствие с международните договори, по които Република България е страна, считаме, че искането е неоснователно и следва да се отхвърли.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



(Иван Костов)