

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 4

София, 14 октомври 1999 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Цанко Хаджистойчев	Иван Григоров
Станислав Димитров	Тодор Тодоров
Неделчо Беронов	Александър Арабаджиев
Димитър Гочев	Георги Марков
Стефанка Стоянова	Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 14 октомври 1999 г. конституционно дело № 13/1999 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Производството по делото е образувано на 12 август 1999 г. по искане на Общински съвет - Тополовград, квалифицирано като искане, с което се повдига спор за компетентност между общински съвет и централните изпълнителни органи. В това отношение е направено и изрично позоваване на разпоредбата на чл. 150, ал.1, изр.2 от Конституцията, която оправомощава общинските съвети да повдигат спорове за компетентност по чл.149, ал.1, т.3.

В обстоятелствената част на искането се повдига всъщност въпросът за включването на община-Тополовград, в област с административен център град Хасково (срв.т.26 от Указ № 1 от 5 януари 1999 г. на президента на Република България, с който са утвърдени границите и административните центрове на областите -ДВ, бр.2 от 12 януари 1999г.) в противоречие със становището на общинския съвет, което е в смисъл, че община Тополовград трябва да бъде включена в Старозагорска област. В това отношение се изтъква, че включването на тази община в Хасковска област противоречи на чл.142 от Конституцията. В искането са посочени като заинтересувани институции президентът на Република България, Министерският съвет, Народното събрание и областните управители на Хасковска и Старозагорска област. Поискано е Конституционният съд да се произнесе по следните въпроси: (а) “в правомощията ли е на Министерския съвет да предлага на президента утвърждаването на границите на областите по свободна преценка или разпоредбите на чл.5 ЗАТУ...имат задължителен характер за МС”, респ.”следвало ли е при противоречие със закона президентът ...да утвърди предложените от МС граници на области, при които община Тополовград “изкуствено” се прехвърля към Хасковска област...?”; (б) “в правомощията ли е на областен управител-Хасково да суспендира под формата на “спиране” законно насрочен местен референдум по въпроса за административно-териториалната принадлежност на общината?”.

Към искането са приложени решение № 1 от 3 септември 1998 г. и решение № 5 от 26 април 1999 г.на Общински съвет-Тополовград (което се отнася до сезирането на Конституционния съд), както заповед № 161 от 2 март 1999 г.на областния управител на област с административен център-Хасково, и копия от публикации в бр.7 и бр.8 от 1999 г. на в.”Сакар”.

За да се произнесе по допустимостта на искането, Конституционният съд взе предвид следното:

Съгласно чл.150, ал.1, изречение второ във връзка с чл. 149, ал.1, т.3 от Конституцията общинските съвети могат да повдигат пред Конституционния съд спорове за компетентност между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи. Посочените две конституционни разпоредби уреждат съответно правото на общинските съвети на самостоятелна инициатива пред Конституционния съд и, от друга страна, компетентност на Конституционния съд да се произнесе в случаите, когато тази инициатива е проявена, като разреши повдигнатия спор. Конституционният съд упражнява това свое правомощие, ако пред него е поставен за разрешаване спор за компетентност между органите на местно самоуправление, от една страна, и централните изпълнителни органи, от друга. Необходимо е, следователно, да съществува препокриване (“застъпване”) на компетентности, т.е. ситуация, в която правомощията на органите на местно самоуправление се конкурират с тези на централните изпълнителни органи или на положение, в което се оспорва дадена компетентност на централните изпълнителни органи, респ. тази компетентност се претендира като принадлежаща на органа на местно самоуправление (срв.*mutatis mutandis* определение от 19 май 1994 г.по к.д.№ 6/1994 г.). Възникването на такива примерно посочени ситуации не може да бъде изключено, още повече че Конституцията изрично я допуска, след като предвижда ред за тяхното разрешаване. Чрез предоставянето на общинските съвети на възможността да проявят самостоятелна инициатива и да поискат от Конституционния съд да реши спор за компетентност между тях и централните изпълнителни органи Конституцията създава важна гаранция за опазването и укрепването на местното самоуправление, значимостта на което,

придадена му от Конституцията, се изразява в обстоятелството, че то е отбелязано наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство (срв.чл.2, ал.1 от Конституцията).

Съгласно Конституцията самоуправлението се осъществява в рамките на общината, която е основна административно-териториална единица (чл.136,ал.1). Придавайки на общините качеството на юридическо лице (чл.136, ал.2) със свои органи, имущество и самостоятелен бюджет (чл.140 и чл.141,ал.1), Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпросите от местно значение. В тази насока, т.е. “да регулират и управляват ...съществена част от обществените дела... в полза на своето население” (срв.чл.3 от Европейската харта за местното самоуправление и чл.11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация) са и правомощията на общинските съвети, от което следва, че спор за компетентност между тях, от една страна, и централните изпълнителни органи, от друга, може обикновено да възникне в случаите на изземване или ограничаване на компетенции, поверени на местните власти в съответствие с принципа на местното самоуправление, признат в Конституцията.

В случая, довел до предявяване на искането от страна на Общински съвет-Тополовград, не става дума за ограничаване или изземване на компетенции, предоставени от Конституцията или със закон на общинските съвети. Въпросът, който се поставя в искането и който очевидно съставлява интерес за населението на община-Тополовград, се отнася до включването на тази община в състава на областта с административен център-Хасково (вж. т.26 от посочения по-горе указ №1 от 5 януари 1999 г., издаден на основание чл.98, т.5 от

Конституцията и чл.6, ал.2 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България), вместо в състава на Старозагорска област, каквото е становището (и желанието) на общинския съвет. Това становище е изразено в решение № 1 от 3 септември 1998 г., взето по повод на предстоящата тогава промяна в административно-териториалното устройство на страната, реализирано чрез изменението на чл.6 от Закона за административно-териториалното деление на Република България (ДВ, бр. 154 от 28 декември 1998 г.), както и в решение № 1 от 5 февруари 1999 г., с което е насрочен местен референдум по “административно-териториалната областна принадлежност” на общината (спряно на основание чл.32, ал.2 от Закона за администрацията със заповед на областния управител № 161 от 2 март 1999 г.). То се поддържа и в искането, въз основа на което е образувано настоящето дело.

Включването на една община в състава на една или друга област не е обаче от компетентността на съответния общински съвет. Предвид предназначението на областта като вид административно-териториална единица, предвидена в Конституцията (чл.135, ал.1 и чл.142), в която не се осъществява местно самоуправление, създаването на областите чрез определянето на границите им, респ. на общините, които се включват в съответните области, както и извършването на административно-териториални промени, са дейности, които са изцяло извън правомощията на общинските съвети, защото не попадат в сферата на местното самоуправление. При създаването на областите съобразяването на интересите на засегнатото население се предпоставя (срв. чл.5 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България и чл.4, т.6 от Европейската харта за местното самоуправление), но Конституцията (вж.чл.98,т.5) и законът (чл.6, ал.2 от Закона за административно-териториалното устройство) възлагат

тази компетентност на Министерския съвет и на президента, които я упражняват съвместно. Следователно, като е предложил в случая на президента да утвърди границите и административните центрове на областите (решение № 1 от 4 януари 1999 г., ДВ, бр.2 от 1999 г.), Министерският съвет в качеството си на централен орган на изпълнителната власт (чл.19,ал.2,т.1 от Закона за администрацията) е упражнил свое конституционно правомощие, каквото е и това на президента, който в качеството му на държавен глава е издал посочения указ,приподписан от министър-председателя. Предложението, направено от правителството, е в изпълнение на едно изцяло негово правомощие, което не е такова на общинския съвет. Съображенията, развити в искането, се отнасят до правилността на това предложение и съобразеността му с чл.142 от Конституцията и с чл.5 от Закона за административно-териториалното деление на Република България. Като такива обаче, те не повдигат спор за компетентност между общинския съвет и централните изпълнителни органи, защото въпросът, за който се отнасят, не е такъв на накърнена или незачетена компетентност на общинския съвет и поради това не попада в категорията “спор за компетентност”. В искането това не се поддържа, нито се претендира, че въпросът е подлежал на разрешаване от самия общински съвет. Ето защо Конституционният съд намира, че не са налице условията, при които е допустимо да упражни правомощието си по втората хипотеза, предвидена в чл.149, ал.1,т.3 от Конституцията и че на това основание искането трябва да бъде отклонено. Различието в становищата относно приложението на Закона за изменение и допълнение на Закона за административно-териториалното деление на Република България не подлежи на разрешаване в производство по чл.149, ал.1, т.3 от Конституцията.

Доколкото в искането се съдържат доводи на плоскостта на конституционносъобразността на актовете, по силата на които община Тополовград е включена в Хасковска област, или то може да бъде определено като искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията, става дума за правомощия, които Конституционният съд не може да упражни по инициатива на общинските съвети. Съгласно чл.150, ал.1, изр.второ от Конституцията общинските съвети могат да отправят до Конституционния съд само искания, с които повдигат спорове за компетентност с централните изпълнителни органи. В случая е спорен въпросът относно областта, в която е включена община Тополовград. Въпросът относно това на кой орган принадлежи компетентността да реши включването на тази община в една или друга област не е спорен и не се повдига. Разрешавайки последния въпрос по определен начин, съответните органи са упражнили своя компетентност и не са засегнали (ограничили или иззели) правомощие на общинския съвет. Що се отнася до втория поставен в искането въпрос, свързан със спирането от областния управител на решение на общинския съвет за провеждането на местен референдум, трябва да се отбележи, че в случая става дума за упражняване на правомощие, възложено му със закон, конституционносъобразността на който не може да бъде разглеждана в производство, образувано по искане на общинския съвет.

По тези съображения и на основание чл.13 и чл. 19 от Закона за

Конституционния съд и чл. 26 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И :

Отклонява искането на Общински съвет-Тополовград, за решаване на спор за компетентност с централните изпълнителни органи във връзка с включването на община гр.Тополовград в състава на област с административен център гр.Хасково.

Прекратява производството по делото.

Връща искането на Общински съвет-Тополовград, заедно с препис от настоящето определение.

Председател:

Живко Сѓалев