



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №6

София, 13 юни 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 59 от 30 юни 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова, разгледа в закрито заседание на 13 юни 1995 г. конституционно дело № 7 от 1995 г., докладвано от съдията Станислав Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България. Образувано е на 4 май 1995 г. по искане на 61 народни представители от 37-о Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за изменение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗИЗМСМА) (ДВ, бр. 24 от 1995 г.). Законът съдържа два параграфа. С параграф 1 се изменя чл. 8, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА),

като на Столичната голяма община се дава и статут на област. С параграф 2 се отменя чл. 70 ЗМСМА, който в досегашната му редакция разпореждаше, че в София не се назначава областен управител (ал. 1) и че функциите на областен управител на София се изпълняват от кмета на Столичната голяма община, доколкото не е предвидено друго със закон (ал. 2).

Подателите на искането твърдят, че тези изменения на ЗМСМА са противоконституционни, като обосновават твърдението си с разпоредбите на чл. 135, 136, 138, 139, 142 и 143 от Конституцията. Според тях структурата на Столичната голяма община като специфична административно-териториална единица, в рамките на която се съчетават самоуправлението на нейното население с провеждането на държавната политика, трябва да се определи с отделен закон (чл. 135 от Конституцията). Областите трябва да съществуват на територии с различни местни интереси, в който случай само се налага необходимостта от представител на централната изпълнителна власт - областен управител, за да съчетава различните интереси и същевременно да провежда националната политика в определен регион (чл. 142 и 143 от Конституцията). Механичното изменение на чл. 8, ал. 1 ЗМСМА според подателите на искането, с което се дава на София статут на област, е в противоречие с посочените конституционни разпоредби.

С определение от 11 май 1995 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. Със същото определение са конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерският съвет, областният управител на област София и кметът на Столична голяма община, на които е дадена възможност в 14-дневен срок да представят писмени становища.

С определение от 31 май 1995 г. е конституиран като заинтересувана страна по делото и президентът на републиката.

Постъпили са писмени становища от Народното събрание, Министерския съвет, областния управител на област София и кмета на Столична голяма община, както и от подателите на искането.

В допълнителното си становище групата народни представители поддържат искането си, като към изложените съображения в него добавят и още едно - механичното изменение на чл. 8, ал. 1 ЗМСМА, с което се дава статут на област на София, не отговаря на изразената воля на гражданите при избора на кмет на София.

Народното събрание (чрез Комисията за местно самоуправление, административно-териториално устройство и регионална политика) застава на становището, че искането не отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 ПОДКС, поради непосочване на основанията, с оглед на които се иска установяване на противоконституционност на ЗИЗМСМА. Поддържа се, че Конституционният съд, въпреки че се е произнесъл по допустимостта на искането, трябва да постъпи по начина, предвиден в чл. 19 ПОДКС, като даде съответни указания, или по реда на чл. 25, ал. 2 ПОДКС, като приеме, че искането е недопустимо. В случай, че Конституционният съд приеме, че са налице изискванията за произнасяне по същество, посочената комисия при Народното събрание намира, че искането трябва да бъде отхвърлено като неоснователно по подробно изложените съображения в писменото ѝ становище.

Становището на Министерския съвет е, че искането е необосновано, защото не посочва в какво и с оглед на кои конституционни разпоредби ЗИЗМСМА е противоконституционен, и неоснователно по развитите в писменото становище съображения.

Областният управител на област София също поддържа, че искането е необосновано и неоснователно.

В обратен смисъл е становището на кмета на Столична голяма община. Той поддържа, че искането е основателно и трябва да бъде уважено. Намира, че измененията на ЗМСМА противоречат на Конституцията - чл. 135, 136, 142 и 143. Конституцията на Република България не предвижда правна възможност на общините да се дава статут на области, нито за една община да се създава административно-териториална единица област. Изменението на ЗМСМА противоречи на чл. 135, ал. 1 от Конституцията, съгласно който текст правомощията на Столична голяма община се определят със закон.

Като доказателства по делото са приети: внесените в Народното събрание от народния представител Красимир Премянов и от Министерския съвет законопроекти за изменение на ЗМСМА, становище на Комисията по местно самоуправление, административно-териториално устройство и регионална политика, становище на Комисията по устройството и дейността на държавните органи и стенограмите от пленарните заседания на 37-о Народно събрание от 22 февруари и 2 март 1995 г. за приемане на ЗИЗМСМА на първо и второ четене.

Конституционният съд, след като обсъди развитите съображения в искането, в допълнителното становище на подателите му и в становищата на заинтересуваните страни, прие следното:

Възражението в становището на Народното събрание (чрез Комисията за местно самоуправление, административно-териториално устройство и регионална политика), че искането не отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС и на чл. 18, ал. 1 ПОДКС, поради непосочване на основанията, с оглед на които се иска установяване на противоконституционност на ЗИЗМСМА, е неоснователно.

Идентичните текстове на чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 ПОДКС разпореждат, че исканията до Конституционния съд се правят в писмена форма и трябва да са мотивирани. Искането на групата народни

представители е мотивирано и няма никакво основание да се приеме, че не отговаря на изискванията на посочените разпоредби от ЗКС и ПОДКС. То не съдържа и други недостатъци по смисъла на чл. 18, ал. 2 ПОДКС. Изложени са обстоятелствата, върху които се основава искането и в какво се състои то. Сочат се и основания за несъответствия с Конституцията. Освен това съгласно разпоредбата на чл. 22, ал. 1, изр. 2 от ЗКС Конституционният съд не е ограничен с посочените в искането основания за противоконституционност.

По параграф 1 ЗИЗМСМА

Член 2, ал. 1, изр. 1 от Конституцията разпорежда, че Република България е единна държава с местно самоуправление. Това основно конституционно начало дава общата насока за съчетаване на местното самоуправление с централното държавно управление. Тя е развита в глава седма от Конституцията, озаглавена "Местно самоуправление и местна администрация". В нея са регламентирани принципите:

а) за териториалното деление на страната;

б) за общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, за общинския съвет като орган на местното самоуправление, за кмета като орган на изпълнителната власт в общината;

в) за областта като административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси, за назначаването и правомощията на областния управител като представител на централната изпълнителна власт, включително и правото му на контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, доколкото това е предвидено със закон.

Конституцията постановява, че територията на страната се дели на общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1), но тя не изключва възможността да бъдат създавани със закон и други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2). Под "други" трябва да се разбира друг вид административно-териториални единици - например околии. Няма изричен конституционен текст, който да определя от кой държавен орган и с какъв нормативен акт се извършва делението на територията на страната на общини и области, но щом "другите" административно-териториални единици се създават със закон (чл. 135, ал. 2), не може да има съмнение, че предвиденото в чл. 135, ал. 1, изр. 1 на Конституцията деление на страната на общини и области се извършва със закон. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 74, ал. 1 ЗМСМА.

Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове също се определят със закон (чл. 135, ал. 1, т. 2 от Конституцията).

Анализът на чл. 135 от Конституцията сочи, че всички административно-териториални единици се създават със закон, независимо дали това са предвидените в този конституционен текст общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1) или други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2).

Друг е въпросът за промените в делението на територията на страната. В глава седма на Конституцията няма разпоредби, регламентиращи промените на създадените административно-териториални единици - закриване, сливане, разделяне и присъединяване. Член 98, т. 5 от Конституцията разпорежда, че президентът на републиката утвърждава промени в границите и центровете на административно-териториалните единици по предложение на Министерския съвет. В съответствие с тази конституционна норма е създаден чл. 74, ал. 2 ЗМСМА, който гласи: "Административно-териториални промени - закриване, сливане, разделяне

и присъединяване на административно-териториални единици и населени места, се извършват с указ на президента на републиката по предложение на Министерския съвет." Този текст не включва промени в статута на създадена административно-териториална единица. Следователно такава промяна може да стане със закон, ако с нея не се променят границите и центърът на съответната административно-териториална единица.

Изложеното в искането съображение, че делението и структурата на Столична голяма община трябва да се определи с отделен закон (чл. 8, ал. 2 ЗМСМА), който текст черпи основание от разпоредбата на чл. 135, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, е съобразено със законовия текст, но това обстоятелство е без значение при преценката за конституционосъобразността на изменението на чл. 8, ал. 1 ЗМСМА. Този текст определя статута на административно-териториалната единица Столична голяма община, а ал. 2 на чл. 8 разпорежда, че делението и структурата на Столична голяма община ще се определи с отделен закон, независимо от това, дали тя има статут на област или на отделна специфична административно-териториална единица.

В искането се твърди, че същността на областите предполага те да съществуват на територии с различни местни интереси, в който случай само се налага необходимостта от представител на централната изпълнителна власт - областен управител, за да осъществява действия по съчетаване на тези различни по своя характер интереси и същевременно да провежда националната политика в даден регион.

Основната функция на областния управител не е да съчетава и съгласува различия в интересите на отделните общини. Безспорно това той може и трябва да прави, но преди всичко областният управител като представител на централната изпълнителна власт трябва да провежда държавната политика в региона, да осигурява съответствие между националните и местните интереси, да обезпечава сигурността и

обществения ред в областта, да осъществява контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, когато това е предвидено със закон (чл. 142, чл. 143, ал. 3 и чл. 144 от Конституцията).

Конституцията с разпоредбата на чл. 135 е дала широки възможности за създаване със закон и на други административно-териториални единици освен посочените в чл. 135, ал. 1 общини и области. Затова и със ЗМСМА са създадени и околии, даден е и особен статут на Столична голяма община като самостоятелна специфична административно-териториална единица. Това е конституционносъобразно. Със закон може да се промени статутът на дадена административно-териториална единица и това няма да бъде в противоречие на Конституцията, ако не се засягат нейните граници и нейният център. Столична голяма община може да бъде обявена със закон за специфична административно-териториална единица или да ѝ бъде даден и статут на област, но в същите териториални рамки. Това е въпрос на законодателна целесъобразност. Може да се спори дали и доколко това изменение на чл. 8, ал. 1 ЗМСМА е целесъобразно и дали при изготвяне на законопроекта за изменението на закона е приложена най-подходящата законодателна техника, но то не е противоконституционно.

По параграф 2 ЗИЗМСМА

С изменението на чл. 8, ал. 1 ЗМСМА законодателят, като е дал на Столична голяма община "и статут на област", е създал една нова административно-териториална единица - област София, в границите на територията на същата община. Изменението създава предпоставка за назначаване на областен управител на тази област, тъй като съгласно чл. 143, ал. 1 от Конституцията управлението в областта се осъществява от областен управител. Това изменение е довело и до отмяната на чл. 70 ЗМСМА, която не е противоконституционна.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на 61 народни представители от 37-о Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за изменение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 24 от 14 март 1995 г.).

Председател: Асен Манов