

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 12

София, 24 август 1999 г.

Конституционният съд в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Живко Сталев

ЧЛЕНОВЕ. Асен Манов

Стефанка Стоянова

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Неделчо Беров

Георги Марков

Димитър Гочев

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева Георгиева разгледа в закрито заседание на 24 август 1999 година конституционно дело № 12/99 г., докладвано от съдията Маргарита Златарева.

I

Делото е образувано по искане на 53 народни представители от XXXVIII Народно събрание. Оспорва се конституционността на разпоредбите на §21, §23, § 24 и §32 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗИДЗМСМА/, обнародван в ДВ, бр.69 от

3.08.1999г., §34, т.1 и § 45 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон, както и на разпоредбите на §1, §2, §3, §4, § 19, ал.4 и §26 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори /ЗИДЗМИ/, обнародван в ДВ бр.69 от 1999г. Иска се и установяване на несъответствието на разпоредбите на §34, т.1 и §45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА с международен договор, по който България е страна – Европейската харта за местно самоуправление .

С определение от 12.08.1999г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество като е конституирал за заинтересувани страни по делото Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Националното сдружение на общините в България, Българско сдружение за честни избори и граждански права, Български център за правата на човека и Български хелзински комитет.

След определението по допустимост е направено искане от Сдружение “Гражданска инициатива за свободни и демократични избори” /ГИСДИ/ за конституиране като заинтересувана страна по делото, придружено със становище по делото. Съдът с определение е допуснал сдружението до участие по делото.

II

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по искането са депозирали Народното събрание в лицето на Комисията по правни въпроси и законодателство срещу корупцията и Комисията по местното самоуправление, регионалната политика и благоустройството, Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Националното сдружение на общините в

България, Българското сдружение за честни избори и граждански права, Българският хелзински комитет и Сдружение “Гражданска инициатива за свободни и демократични избори” /ГИСДИ/.

В писмените изложения на Народното събрание, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройство, Българското сдружение за честни избори и граждански права и Българския хелзински комитет се поддържа, че оплакванията в искането спрямо конкретните разпоредби от двата закона са неоснователни, тъй като атакуваните разпоредби са конституционносъобразни. В становището на Националното сдружение на общините в България като противоконституционни се обсъждат разпоредбите на §32, §34 и §45 ЗИДЗМИМА и на §19 и §26 ЗИДЗМИ с аргументи за нарушаване на чл.10, чл.57,ал.1, чл.4 и чл.6 от Конституцията.

Сдружение “Гражданска инициатива за свободни и демократични избори“ /ГИСДИ/ счита, че от атакуваните разпоредби следва да се обявят за противоконституционни §19, ал.4 и §26 ЗИДЗМИ, поради нарушаване на чл.6, чл.10 и чл.41,ал.1 от Конституцията.

Останалите конституирани страни не излагат становища.

III

Конституционният съд, обсъждайки изложените в искането съображения, както и писмените становища на заинтересуваните страни, прие следното:

A/Относно конституционността

1.На Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация

1.1 По §21 ЗИДЗМСМА, с който се създава нов чл.38а ЗМСМА и по § 23 ЗИДСМСМА, с който се създава нов чл.39а ЗМСМА

Според чл.38а ЗМСМА кметовете на райони в Столична община и в градовете с районно деление се избират от общинския съвет по предложение на кмета на общината за срок на пълномощията на общинския съвет. В чл.39а ЗМСМА се регламентира начинът на избирането на районните кметове.

Подателите на искането поддържат, че с тези изменения се отнема правото на гражданите на столицата и градовете Пловдив и Варна да избират пряко кмета на района си, с което те са лишени от своите изборителни права.

Конституционният съд счита оплакването за неоснователно.

Конституционно определените административно-териториални единици в България са общините и областите - чл.135,ал.1, изр.1 от Конституцията. От своя страна общината може да се дели на съставни административно-териториални единици, но тази възможност за избор е предоставено на законодателя – чл.135, ал.1, изр.2 и чл.135, ал.2 от Конституцията. По силата на конституционната делегация със Закона за териториалното деление на столична община и големите градове /обн. в ДВ бр.66/95г./ в София, Пловдив и Варна са създадени райони .

Следователно на конституционно ниво не е очертано изискване за районирането на големите градове, а това е решено със закон. Районът се явява вътрешно-съставна териториално-административна единица на общината, в която също се осъществява местното самоуправление чрез органи на района, но вече създадени със закон и без да са конституционно предопределени. Такъв орган е кметът на района.

За да се изясни дали с промяната в начина на избиране на кмет в района се нарушават конституционни разпоредби или се накърняват конституционно защитени права на гражданите, следва да се посочат изискванията към местното самоуправление според Конституцията.

Конституцията определя населението на общината като самоуправляващия се субект, а общинският съвет – като орган на този субект. Съгласно чл.136, ал.1, изр.2 от Конституцията един от механизмите за участието на гражданите в управлението на общината е чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, какъвто е общинският съвет. И ако общинският съвет е органът на местното самоуправление, който задължително се избира от населението на общината, кметът на общината е институция, упражняваща изпълнителната власт в системата на местното самоуправление, без да е част от структурата на централната изпълнителна власт – чл.139, ал.1, изр.1 от Конституцията. Затова изборът за приложимият способ – дали кметът на общината ще се избира пряко от избирателите или от общински съвет Конституцията е предоставила на законодателя. Това е конституционната рамка от изисквания спрямо местното самоуправление.

След като кметът на общината може да се избира алтернативно пряко от населението или от общинския съвет, по аргумент за по-силното основание, изборът на кмет на район съвсем конституционно съобразно може да се извърши от общинския съвет, в какъвто смисъл е законодателното изменение.

Поставя се въпроса – накърнено ли е конституционно защитеното изборително право на жителите на района, след като районният кмет ще бъде избран вече от общински съвет.

Жителите на района са жители и на общината и те упражняват своето активно изборително право, като избират съветниците в общинския съвет, които от своя страна ще изберат кмета на района. В случая има избор на кмет, опосреден от избрания от населението местен орган на самоуправление, какъвто е общинския съвет. Именно вотът на живеещите в общината ще определи мнозинството в общинския съвет, което вече ще се отрази при избора на районен кмет. Да се изразяват съмнения спрямо решенията на това мнозинство, в каквато насока са оплакванията в искането, означава да се оспорва волята на избирателя в общината и конституционните принципи на местното самоуправление.

Това, че в един период районният кмет се е бил избран пряко от населението на района в трите големи града е законодателно решение, което подлежи на промяна, свързана с необходимостта да се вземат общи решения в областта на благоустройството, транспорта и инфраструктурата на големия град и което не влиза в противоречие с Конституцията.

1.2 По §24 ЗИДМЗСЗА, с който се създава нов чл.39б ЗМСМА

Чл.39б ЗМСМА предвижда новата правна фигура кметски заместник за населените места, които нямат 500 души жители, за да се обособят в отделно кметство, да се избира от общинския съвет на общината, към която се числи съответното населено място.

В искането текстът се оспорва като нарушаващ принципа на местно самоуправление, тъй като кметският заместник ще се "назначава от политическото мнозинство на общинския съвет" и като противоречащ на принципите за равно третиране по чл.6 от Конституцията, за равно и пряко изборително право с тайно

гласуване по чл.10 от Конституцията и на правото гражданите да избират местни органи по чл.42,ал.1 от Конституцията.

Съображенията за неоснователност на опшакването са сходни с тези по предходните обсъждани текстове. Както се посочи по-горе, конституционно допустимо е общинският съвет да избира кмет на район в София, Пловдив и Варна, /чийто жители са много повече от 500 души/, поради което по аргумент за по-силното основание, не е противоконституционен текстът общинският съвет да може да избира кметски заместник в населено място с население под 500 жители, което не може да се обособи като кметство. Разликата се свежда до това, че в случая няма условие за създаване на най-малката предвидена в Закона за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/, обн. в ДВ, бр. 63/95г. административно-териториална единица кметство и въпреки това общинският съвет може да избира кметски заместник за това малко населено място. Такава фигура действащото законодателство преди изменението не познаваше и населените места под 100 души нямаха кметски заместник. Следователно изменението на Закона за местното самоуправление и местната администрация в случая е в насока към доразвиване на местното самоуправление.

Правото на жителите на “малкото населено място” да участвуват в избори за местни органи, конституционно утвърдено в чл.42, ал.2 от Конституцията, не е накърнено. Освен в изборите за общински съвет на общината, към която се числи “малкото населено място”, неговите жители участвуват и в пряк избор за кмет на същата общината. Следователно те избират своите органи на местно самоуправление и никой от тях не е лишен от равно и пряко избирателно право с тайно гласуване по чл.10 от Конституцията за

конституционно утвърдените местни органи на управление, в каквато насока се правят оплаквания.

1.3 По §32 ЗИДЗМСМА, с който се създава нов чл.46а ЗМСМА

Според новата разпоредба пълномощията на кметските наместници се определят с правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация, приет от Общинския съвет.

В искането се сочи, “че всъщност се създава един орган на държавна власт /кметски наместник/, без при това в закона да се определят неговите правомощия”. Противоконституционността на текста е обоснована с това, че с подзаконов акт се създават властнически правомощия.

Конституционният съд счита, че разпоредбата на §32 ЗИДЗМСМА не е противоконституционна.

Един от принципите в глава седма от Конституцията, озаглавена “Местно самоуправление и местна администрация” е, че местното самоуправление и местната администрация следват очертаванията на административно-териториалното деление. Кметският наместник се избира в населено място, в което не са налице условията за образуване на най-малката административно-териториална единица според законите на страната – кметството. След като в своята дейност кметът на общината се ръководи и от решенията на общинския съвет – чл.139,ал.2 от Конституцията, толкова повече от тези решения може да се ръководи кметския наместник.

Нещо повече, принципът на местно самоуправление изисква всяка самоуправляваща се териториално-административна единица /за каквато конституционно е определена общината и в която

населеното място под 500 жители участва/ сама да определя правилата на управление, съобразно индивидуалните особености на това място, разбира се, балансирани чрез законово уеднаквяване.

1.4 По §34, т.1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА, с който се изменя чл.16,т.1 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/

Обсъжданата разпоредба внася изменения в едно от двете условия за създаване на кметство по чл.16 ЗАТУРБ – наличие най-малко на население над 500 жители, вместо над 100 жители, както бе преди изменението на закона.

В искането се твърди, че с това изменение жителите на населените места под 500 души се лишават от правото да избират свой кмет, а отгук се нарушават чл.6, чл.10 и чл.42,ал.1 от Конституцията.

Това, че кметствата се окрупняват с минимални изисквания от 500 души население е законодателно решение, което не противоречи на Конституцията.

Кметството е съставна административно-териториална единица в общината, създадена за изпълнение на възложените от закона или от общинския съвет функции и компетенции – чл.2,ал.2 ЗМСМА. Конституцията не урежда изрично кметството като териториална единица или като орган на местно самоуправление. Конституционните гаранции са насочени към общината като основна териториално-административна единица, в която се осъществява местното самоуправление. Кметството е функция на общината, защото освен, че изпълнява и предоставени му от общинския съвет задачи, получава бюджета си от общината. Само общината е обявена от чл.136,ал.3 от Конституцията за юридическо

лице, поради което в нея е концентрирана икономическата основа на местното самоуправление. Следователно липсата на самостоятелна икономическа основа в кметството намалява неговото значение като реално обособена единица на местното самоуправление.

Освен това със закон може да се определят условията за създаване на кметство, без с това да е накърнено правото на населението за самоуправление.

Неоснователно се явява твърдението за нарушаване на принципа за равно третиране на гражданите по чл.6 от Конституцията, след като жителите на населени места под 500 души ще гласуват за кмет на общината, към която се числи тяхното населено място. Подобна пропорция в съотношението между кмета и жителите, които ще гласуват за него ще се получи във всички градове с по-голям брой жители, където се избира един кмет.

1.5. По §45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА

Разпоредбата регламентира начинът за закриване на кметства, образувани от жители под 500 души – с решение на общинския съвет в тримесечен срок от влизане на закона в сила като до приемане на решението в кметствата, които не отговарят на изискванията на чл.16, т.1 ЗАТУРБ избори за кмет не се провеждат.

Оплакванията се свеждат до несъответствие с чл.5 от Европейската харта за местно самоуправление – международен договор, по който България е страна, но Конституционният съд счита, че разпоредбата се атакува и по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и следва да бъде обсъдена и в настоящия раздел.

Конституцията не предвижда правила за създаване и закриване на кметства, а е предоставила уреждането им на

законодателя. Условието и реда за създаване на кметства са регламентирани в чл.16 и чл.17 ЗМСМА, но такива за закриване на кметства липсват. Изискването при създаване на кметство провеждане на референдум или подписка на населението е свързано с наличие на условието по чл.16,т.1 ЗАУРБ. А след като това условие не е налице, решението на общинския съвет е достатъчно за извършването на административната реорганизация.

В решение № 6/95г. по к.д.7/95г.Конституционният съд изрично се е произнесъл, че “промени в статута на създадена административно-териториална единица може да стане със закон, ако с нея не се променят границите и центърът на съответната административно-териториална единица.” Следователно в случая не се нарушават конституционно утвърдени принципи.

Що се отнася до конституционно гарантираните избирателни права, както се посочи в предходния раздел 1.4 живеещите в закриващите се кметства ще могат да упражнят правото си за избор на местни органи на самоуправление като гласуват за съветници в общински съвет и за кмет на общината, дори опосредено за кметски наместник.

2. По Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори

2.1 По §1 ЗИДЗМИ, с който се изменя чл.1 ЗМИ, по §2 ЗИДЗМИ, с който се изменя чл.3, ал.1 ЗМИ, по §3 ЗИДЗМИ, с който се изменя чл.5 ЗМИ и по §4 ЗИДЗМИ, с който се изменя чл.6, ал.1 ЗМИ

Така изброените изменения от Закона за местните избори се отнасят до премахване на районните съвети в административно-териториалните единици райони, съществуващи в София, Пловдив и Варна според Закона за териториалното деление на столична

община и големите градове. Макар, че основните правила за районните съвети, каквито вече няма да се избират, се намират в Закона за изменение и допълнение на Закона за местно самоуправление и местна администрация, искателите атакуват само нормите в Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори, които само съобразяват реформата в Закона за местно самоуправление и местна администрация. Оплакванията се свеждат до това, че е отнето изборителното право на всички български граждани, живеещи в районите на трите големи града – София, Пловдив и Варна.

Конституционният съд счита, че оплакването е неоснователно.

Както се посочи по-горе /раздел 1.1/ Конституцията не предвижда административно-териториално деление на райони. С изменението на ЗМСМА /ДВ бр.65/95г./ бе създаден районът, включващ районен съвет и кмет. Законодателят е определил предназначението на районния съвет като подпомагащ общинския съвет по въпроси, свързани с ежедневните потребности на населението, административното обслужване, благоустрояването и хигиенизирането на територията – чл.20, ал.2 ЗМСМА /отм./. Според мотивите към проекта на ЗИДЗМСМА управлението на големите градове не позволява частични решения в областта на благоустройството, транспорта и инфраструктурата и съществуването на районните съвети се е оказало неоправдано с оглед техните функции и правомощия.

След като няма конституционен статут на районирането на големите градове, изменението в управлението на създадените със закон райони е въпрос на законодателна целесъобразност, продиктувана от държавнически съображения за икономичност и

ефективност на местното самоуправление. В другата съставна териториално-административна единица – кметство също няма “кметски съвет”.

Оплакването за отнети права за гласуване бе обсъдено в раздел 1.1 и 1.2 от настоящото решение.

2.2 По §19, ал.4 ЗИДЗМИ, с който се създава нова ал.4 към чл.42 ЗМИ

Разпоредбата предвижда след регистриране на кандидатите за кметове и общински съветници проверка по Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗДДБДС/, ДВ 63/97г. Ако сведенията, изискани от Общинската изборителна комисия са положителни, тя уведомява партиите или коалициите издигнали кандидатите.

Подателите на искането считат, че разпоредбата е “правен инструмент за евентуално политически шантаж и злепоставяне на някои от кандидатите”.

Ако може да се субсумира това оплакване в нарушаване на принципа за равно третиране на кандидатите за кметове и общински съветници, Конституционният съд счита, че противоречие с чл.6, ал.1 от Конституцията не е налице. В случая няма ограничаване на права, основани на изброените в чл.6, ал. 2 от Конституцията социални признаци. Разпоредбата на чл.42, ал.4 ЗМИ не лишава кандидатите от заемането на изборното място, за което участвуват в изборите, а има по-скоро морален характер. Партиите и коалициите, издигнали кандидата сами преценяват дали при наличие на положителни данни по Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност кандидата ще остане в листата или не.

Що се отнася до Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност същият е проверен изцяло за

конституционносъобразност с Решение 10/97г. по к.д.14/97г. на Конституционния съд, поради което въпросите, свързани с неговата конституционносъобразност не могат да бъдат пререшавани.

2.3 По §26 от ЗИДЗМИ, с който се изменя чл.73 ЗМИ

Разпоредбата предвижда промяна в изборната бюлетина за общински съветници /каквато промяна има и за бюлетините за избор кмет на община и на кметство/. Въвежда се интегрална, т.е. единна бюлетина за всички партии, коалиции и независими кандидати, регистрирани за участие в изборите за общински съветници като върху празното квадратче пред наименованието на всяка партия, коалиция или независим кандидат ще се отразява вотът на избирателя. Кандидатските листи за избор на общински съветници ще бъдат изложени в кабината за гласуване и пред изборните помещения.

Оплакванията спрямо това изменение са за нарушение на чл.10 от Конституцията относно равното избирателно право и на чл.138 от Конституцията, поради липсата на имената на съветниците в бюлетината. Сочи се още, че фактически се въвежда образователен ценз за избирателите, тъй като слабограмотните хора биха се затруднили да попълнят бюлетината.

Възраженията са неоснователни. Гласуването с интегрална /обща/ бюлетина е повсеместна практика не само в съвременна Европа, но е и традиция в избирателния процес в България до 1934г. Равното избирателно право на всички участници е осигурено по-добре от преди, тъй като мястото на всяка партия, коалиция или независим кандидат е еднакво по обем, цвят и подредено според проведения в общинската избирателна комисия жребий. Бюлетините ще се предават на секционните комисии под брой, в деня на избора ще се връчват поотделно на всеки избирател, подпечатани с печата

на секционната комисия, което възпрепятства чувството за страх от контрол спрямо упражнението. Чрез общата бюлетина се избягва разликата в дължината на списъците на кандидатите при отделните партии, коалиции и независими кандидати, което също е гаранция за по-голямо равенство между състезаващите се.

Обяснението защо имената на кандидатите не се намират върху общия лист, а отделно в кабината за гласуване и пред секцията е техническо – поради липса на място в общата бюлетина. Трябва да се изтъкне, че след 1991 г. българският избирател не е имал преференциален глас при избор на общински съветници, т.е. никога не е могъл да подрежда листата, защото зачеркването на някое име от общо предложения списък не се е отчитало нито за смяна на поредността на кандидатите, нито при преброяването. Единствено е оставало чувството за влияние на вота спрямо конкретните имена, което е било измамно. Реалността на избора за общински съветници се потвърждава и от изискването списъка от кандидатите на отделните партии, коалиции и независими кандидати да бъде регистриран в общинската избирателна комисия.

Б/ Относно несъответствието с Европейската харта за местно самоуправление

Искателите поддържат, че §34, ал.1 и §45 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация не съответствуват съответно на чл.3, т.2 и на чл.5 от Европейската харта за местно самоуправление.

Конституционният съд счита, че параграфи 34 и 45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА не се отклоняват от изискванията на Европейската харта за местно самоуправление .

В чл.3,т.2 от Европейската харта за местно самоуправление се посочва, че правото на местно самоуправление “се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни и преки общи избори и които могат да разполагат с изпълнителни органи, отговорни пред тях”. Тези изисквания са осигурени при избора на общинските съветници, дори са презастраховани чрез избора на кметовете, които са изпълнителните органи на общинския съвет, пряко отговорни пред него.

Чл.5 от Хартата се отнася до промяна на местни териториални граници, а не до смяна на административното устройство на дадена община, какъвто е предмета на регулиране в §45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА и която разлика бе обсъдена в раздел 1.5 от настоящото решение. Изискването на чл.5 от Европейската харта за местно самоуправление да се провежда референдум, когато се променят границите на общината е предвидено в Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

С оглед изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, Конституционният съд:

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на 53 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на:

§21, §23, § 24 и §32 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местно самоуправление и местна администрация, обнародван в ДВ бр.69/1999г., §34,т.1 и § 45 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон,

§1,§2, §3, §4, § 19, ал.4 и §26 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местни избори , обнародван в ДВ бр.69/1999г.

както и за установяване на несъответствие с международен договор, по който България е страна – Европейската харта за местно самоуправление на разпоредбите на §34, т.1 и §45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМСМА.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЖИВКО СТАЛЕВ