



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 364

Дата: 01.06.2023 г.

### ДО ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

### СТ А Н О В И Щ Е

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**  
представяван от председателя –  
д-р Ивайло Дерменджиев

**по тълкувателно дело №2 / 2023 г.**

### УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Висшият адвокатски съвет представя настоящото становище по тълкувателно дело №2/2023 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд с предмет следния въпрос:

**„Приложима ли е разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) в хипотезата при която по време на упражняван мандат от кмет е влязъл в сила акт, с който у установен конфликт на интереси, но за нарушение извършено по време на предходен мандат на кмета?“**

Искането за приемане на тълкувателно решение по въпроса е направено на основание чл. 125 и чл. 126, т.1 във връзка с чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

**Моля при постановяване на решението по тълкувателно дело №2/2023 г., да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:**

В чл. 42, ал. 1 ЗМСМА се уреждат хипотезите при които пълномощията на кметовете се прекратяват предсрочно, преди да изтекъл мандата им. Според разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 11 ЗМСМА, предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета се извършва при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

За да бъде даден законосъобразен отговор кое от двете становища, визирани в искането на председателя на Върховния административен съд, въз основа на което е образувано тълкувателно дело №2/2023 г. е приложимо, то следва да се имат в предвид на първо място характера на функциите на кмета като орган на изпълнителната власт в общината, избран с пряк избор от нейното население и с определен в закона мандат.

Забраните спрямо кметовете по време на изпълнение на пълномощията им са подробно разписани в императивната норма на чл. 41, ал. 1 от ЗМСМА, а изискванията към кандидатите за кметове при кандидатирането им са уредени в Изборния кодекс. В нито един от тези нормативни актове няма забрана за изпълняване на длъжността или за кандидатиране и избиране за кмет, която да е свързана с наличието на влезли в сила актове за наличие на конфликт на интереси в предшестващ мандат по смисъла на ЗПКОНПИ. Нещо повече, в ЗМСМА в чл. 41, ал. 3 е уредена процедурата при която в едномесечен срок от полагане на клетва новоизбраният кмет следва да предприеме действия за прекратяването на дейностите посочени в ал. 1 на чл. 41 при изпълнението на които може да възникне конфликт на интереси по време на мандата на кмета. Това показва, че законодателят е поставил изискванията си към кметовете, свързани именно с упражняван мандат, а не за предходен такъв или бъдещ период изобщо. Това е първият аргумент за това, че констатации за наличие на конфликт на интереси за предходен мандата на кмета не са относими към упражнявания в момента мандат. Следователно, в тази хипотеза, нормата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА е неприложима, мандатът на кмета не може да бъде прекратен и Общинската избирателна комисия не може „да обяви прекратяване на пълномощията на кмета“.

Доколкото нормата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА предвижда предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета при влизане в сила на акт,

с който е установен конфликт на интереси по ЗПКОНПИ, то за да бъде правилно и еднозначно отговорено на поставения на тълкуване въпрос, следва да се имат в предвид именно разпоредбите на този закон уреждащи приложното поле и целите на закона, даващи определение на понятието конфликт на интереси.

Цитираните актове и разпоредби следва да се тълкуват в тяхната взаимна връзка и зависимост, което неминуемо ще доведе до извода, че правилно е именно първото становище, залегнало в Решение №7576 от 04.08.2022 г. постановено па а.д.№ 4496/2022 г. на ВАС.

Кметът е избран орган. Избира се от населението за срок от 4 години при условия и по ред определени с Изборния кодекс. Пълномощията му възникват с полагане на клетвата по чл. 32, ал. 1 от ЗМСМА и се прекратяват с изтичане на мандата на Общинския съвет – в общия случай или с настъпване на една от хипотезите визирани в чл. 42, ал.1 от ЗМСМА. Изборният кодекс също не поставя изискване към кандидатите за кметове, спрямо тях да не са налице производства по ЗПКОНПИ или влезли в сила актове на КПКОНПИ. Целите на ЗПКОНПИ са определени в чл. 2 от закона. Те се свеждат до ефективно противодействие на корупцията, **създаване на гаранции, че лицата заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията си или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите, предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждане с него.**

От особено важно значение при вземане на решение по поставения за тълкуване въпрос е нормата на чл. 52 от ЗПКОНПИ даваща легално определение на въпроса „Що е конфликт на интереси?“. Съгласно тази императивна норма на ЗПКОНПИ **„Конфликт на интереси възниква, когато лице заемащо, висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба“**. Именно този текст на закона дава еднозначния отговор на поставения въпрос относно приложимостта на текста на чл. 42, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА в поставената за разискване хипотеза. Текстът е пределно ясен – касае се за лице, което по време на заемане на висшата публична длъжност (безспорно е, че в тази катеория попадат и кметовете) **има** частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията и задълженията му по служба. От граматическа гледна точка, използваното сегашно време, препотвърдено от останалите изразни средства, също

потвърждават тезата, че следва да се касае за такъв конфликт на интереси – частен интерес, който е възникнал по време на упражнявания мандат от кмета.

Грамотическото тълкуване на този текст също води до извода, че се касае за създаване на гаранции, че ще се предотвратят възможностите за кмета да бъде повлиян от частния си интерес, който е налице към момента на упражняване на мандата, при безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията му. Законодателят еднозначно е използвал сегашно време при уредбата на въпросите, свързани с предсрочното прекратяване на пълномощията на кмет, на въпросите за противодействие на корупцията и конфликтите на интереси, което е още едно потвърждение на тезата, че правилно е именно становището, според което разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА е неприложима, макар актът за установяване на конфликт на интереси да е влязъл в сила по време на упражняван мандат от кмет, ако същият е за нарушение извършено по време на предходен мандат.

Формалистичният подход при второто становище, залегнало в Решение №3257 от 02.03.2020 г. по а.д.№ 2025/2020 г. на ВАС, съгласно който „Релевантен за спора е момента на влизане в сила на акта на КПКОНПИ – да е по време на упражняване на мандат на кмет, като е без правно значение, че нарушението, за което е издаден акта за установяване на конфликта на интереси, е извършено по време на предходен мандат“ не намира опора в смисъла и целите на закона на основание на вече развитите по-горе съображения. По същество е налице една репресивна мярка далеч от смисъла и целите на закона – ЗМСМА и ЗПКОНПИ. Отделно от това, такова незаконосъобразно решение би довело до разхищение на огромен обществен ресурс и енергия, ще обремени безсмислено местното самоуправление в съответната община и ще наруши основни права на кмета, чийто мандат е прекратен неправомерно.

С оглед на изложеното по поставения от Председателя на Върховния административен съд въпрос по тълкувателно дело № 2/2023 г. въпрос:

**„Приложима ли е разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от Закона за местното управление и местната администрация в хипотеза, при която по време на упражняван мандат от кмет е влязъл в сила акт, с който е установен конфликт на интереси, но за нарушение, извършено по време на предходен мандат на кмета?“**

следва да бъде даден отговор:

**„В хипотезата при която по време на упражняван мандат от кмет е влязъл в сила акт с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, на за нарушение извършено при предходен мандат на кмета, е неприложима нормата на чл. 42, ал. 1, т. 11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ