



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
Областен управител на област Силистра

**ЗАПОВЕД**

**№АК-02-7**

**гр. Силистра, 10.06.2016 г.**

В Областна администрация Силистра, с входящ №1-555/03.06.2016 г. е постъпил Протокол №9 на Общински съвет – Силистра от проведено заседание на 26.05.2016 г.

След като извърших проверка и преценка на същия относно неговата законосъобразност, от фактическа и правна страна, установих законосъобразност при вземане на следното решение:

**Решение №229** на Общински съвет – Силистра по т. 2 от дневния ред, относно: „Проект за изменение и допълнение на Наредбата за опазване на обществения ред и чистотата в Община Силистра“.

Така прието **Решение №229** на Общински съвет – Силистра намирам за неправилно и противоречащо на материално-правни разпоредби и международни актове, в сила и за Република България, дори и на конституционни разпоредби, поради следните съображения:

Съгласно чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България всички граждани са равни пред закона, като не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Посоченото основно начало е доразвито в нормите, регламентиращи основните права и задължения на гражданите, в това число и в чл. 37, ал. 1, съгласно които свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними, като държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи. Това основно право е защитено и с текста на чл. 38, ал. 1 от Конституцията, според който никой не може да

бъде преследван или ограничаван в правата си поради своите убеждения, нито да бъде задължаван или принуждаван да дава сведения за свои или чужди убеждения.

Съгласно императивната разпоредба на чл. 8 от ЗНА, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Този принцип е възпроизведен и в нормата на чл. 76, ал. 3 от АПК.

Наредбата за опазване на обществения ред и чистотата в Община Силистра е приета от ОбС – Силистра на основание чл. 22 от ЗМСМА, за да уреди поддържането на обществените отношения, свързани с реда, условията и специалните изисквания за осигуряване на обществения ред, опазване на собствеността, чистотата и околната среда на територията на Община Силистра, с оглед осигуряване на условия за спокойствие, сигурност, труд, отдих и здравословна жизнена среда на гражданите и защита на техните права.

С текста на новосъздадения чл. 14а от Наредбата обаче се регулира личното право на вероизповедание, в тази връзка са постановени/приети забрани за извършването на религиозна пропаганда на граждани по домовете и жилищните сгради в режим на етажна собственост, без тяхно изрично предварително съгласие; религиозна пропаганда по улиците на населените места в Община Силистра посредством раздаване на безплатни печатни материали – брошури, диплянки, листовки, книги и др.; извършването на каквато и да било религиозна пропаганда при провеждане на обществени мероприятия, празници, чествания и др.; религиозната пропаганда на открито, както и посредством използването на технически средства като мегафони, усилватели и др.

С нормата на чл. 14а от Наредбата е направен опит за регламентация на свободата на религията и съвестта, като е дадена възможност, тя да бъде ограничена, съгласно цитираните по – горе забрани.

Както бе посочено по – горе свободата на съвестта, на мисълта и на избора на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи е ненакърнима, съобразно разпоредбата на чл. 37, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и че не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на религиозен принцип – чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Безспорно е, че правото на вероизповедание, както и правата на мисълта и на убежденията, е едно абсолютно основно лично право,

непосредствено свързано с интимния духовен мир на човешката личност, поради което и представлява ценност от висш порядък.

Според Решение №5/11.06.1992 г. на Конституционния съд на Република България по конст. д. №11/92 г. юридическото съдържание на правото на вероизповедание според Конституцията обхваща две по – важни правомощия: първо правото на свободен избор на вероизповеданието и второ – възможността за свободно упражняване на вероизповеданието: чрез печат, слово, създаване на религиозни общности и сдружения, дейността им вътре в общността и извън нея, като проявления в обществото.

Като ненакърнимо основно човешко право, правото на вероизповедание се прогласява и от Конституцията. В нея са очертани и изчерпателно установени и пределите от гледна точка на реалното му упражняване, които е недопустимо да бъдат разширявани с нормативен акт или чрез тълкуване, по аргумент и от чл. 57 от Конституцията. Тези предели са очертани в разпоредбите на чл. 13, ал. 4 от Конституцията, според която религиозните общности и институции, както и верските убеждения не могат да се използват за политически цели и на чл. 37, ал. 2, според който свободата на съвестта и вероизповеданието не може да бъде насочена срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани. В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 9 от ЕКЗПЧОС. Т.е. правата на държавата за намеса в дейността на религиозните общности се свеждат до вземане на необходимите мерки само в хипотезите на чл. 13, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от Конституцията.

В крайна сметка според решението на КС на РБ правото на вероизповедание е абсолютно лично, ненакърнимо и основно право на всеки български гражданин. То е ценност от висш порядък и без гарантираното му упражняване е немислимо съществуването на гражданско общество. Правото на вероизповедание включва в себе си правото на свободен избор на вероизповедание и възможност за свободно упражняване на вероизповеданията чрез слово, печат и сдружаване. С решението се приема също, че правото на вероизповедание не може да бъде ограничавано по никакъв начин, освен в случаите на чл. 13, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от Конституцията, така както са посочени и по-горе, като тези ограничителни основания са изчерпателно изброени и не могат да бъдат разширявани или допълвани чрез закон или тълкуване. Приема се, че е недопустима държавна намеса и държавно администриране на

вътрешноорганизационния живот на религиозните общности и институции, както и в тяхното обществено проявление, освен в цитираните случаи.

При това положение считам, че с текста на чл. 14а от Наредбата, ОбС – Силистра е осъществил, на местно ниво, намеса в правото на вероизповедание, чрез ограничаването му, дори забраната му, което се явява в противоречие с изчерпателно изброените хипотези на чл. 13, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от Конституцията.

Налице е несъответствие и противоречие на нормата на чл. 14а от Наредбата с нормите на чл. 6, ал. 2, чл. 37, ал. 1, чл. 39, ал. 1 (относно правото на свободно изразяване на мнение), чл. 41, ал. 1 (относно правото на информация) и чл. 43, ал. 1 (относно правото на мирни събрания) от Конституцията на Република България, чл. 2, 3, 4, 5 и 6 от Закон за вероизповеданията, както и с разпоредбите на чл. 9 от ЕКЗПЧОС, тъй като безспорно Конституцията на Република България, Закона за вероизповеданията и ЕКЗПЧОС са нормативни актове от по-висок ранг.

С наредбите, приемани от общинските съвети, следва да бъдат уреждани само неуредените от нормативните актове от по-висока степен обществени отношения, в рамките на предоставената законова делегация. Въвеждането на ограничение с подзаконов нормативен акт, без делегация от нормативния акт, чиято определена материя урежда е без правно основание, поради което и приетият текст на чл. 14а от Наредбата е незаконосъобразен.

С нормата на чл. 14а от Наредбата считам, че е нарушен и Закон за защита от дискриминация. Именно с формулировката на текста на чл. 14а, с който се забранява „религиозна пропаганда по улиците на населените места в Община Силистра посредством раздаване на безплатни печатни материали – брошури, диплянки, листовки, книги и др., както и религиозната пропаганда на открито” се създават условия за неравно третиране между печатни и рекламни материали, съдържащи религиозна пропаганда. В този смисъл с разпоредбата са създадени предпоставки за по-неблагоприятно третиране на лица извършващи религиозна пропаганда, чрез негативно засягане на вероизповеданието, което изповядват. Самото използване и на израза „религиозна пропаганда“ намирам, че има субективен и неясен характер, неизяснен дори и от ОбС – Силистра. В случая, считам че са нарушени разпоредбите на чл. 4, ал. 2 във вр. с ал. 1 от ЗЗДискр. и чл. 5 от същия закон, съобразно които текстове е забранена всяка пряка дискриминация, основана на религия или вяра, както и подбуждането към

такава. Подобна забрана има и в Закона за вероизповеданията в чл. 4, ал. 4, съгласно, който: „Не се допуска дискриминация на верска основа“.

Разпоредбата чл. 14а от Наредбата е приет освен при нарушение на материалния закон, уреждащ правомощията на органите на местно самоуправление, но и на процесуалните правила. Както бе посочено по-горе ограничения на правото на вероизповедание не може да има освен в случаите на чл. 13, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от Конституцията. Това е и приетото с цитираното решение на КС на РБ. На общинския съвет не е предоставена възможност за преценка във връзка с налагането на такива ограничения, тъй като тези разпоредби на КРБ са императивни и изброените в тях хипотези са изчерпателни, т.е. в случая ОбС – Силистра не действа при условията на оперативна самостоятелност.

След като е регламентирано в основния закон – Конституцията, че ограниченията се налагат само в изчерпателно изброените хипотези, то е необходимо при приемането на наредбата, съответно на текста на чл. 14а да бъде обосновано наличието на основания за прилагането на такива ограничения.

В конкретния случай приемам изложените мотиви към докладната записка по приемането на **Решение №229** за много общо изложени и несъдържащи в себе си конкретни факти и обстоятелства. От тях не може да се установи фактическото основание, поради което общинският съвет е регламентирал по този начин основни, лични и неподлежащи на ограничение, освен в цитираните случаи, човешки права, т. е. не са изложени фактически основания, поради които ОбС – Силистра приема текста на разпоредбата на чл. 14а в този му вид.

С оглед изложеното намирам, че текста на чл. 14а от Наредбата е приет без да са налице хипотезите на чл. 13, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от Конституцията. Липсата на изложени точни, ясни и конкретни съображения от страна на общинския съвет за приемането му лишават областния управител от възможността да провери законосъобразността на административния акт. Този пропуск от административния орган при приемане на конкретната правна норма от наредбата прави последната незаконосъобразна. Необходимостта и задължителността на излагането на мотиви при издаването на акта от административния орган е свързана с възможността на адресатите на акта да разберат фактите, мотивирали административния орган, да издаде административен акт и съответно да се извърши проверка на неговата законосъобразност.

Изложеното налага извода за допуснати съществени процесуални нарушения в процеса на издаване на нормативния административен акт, в случая подзаконов, които са достатъчни същия да бъде отменен като незаконосъобразен, в частта по отношение на чл. 14а.

Предвид всичко гореизложено, считам че допуснатата незаконосъобразност в **Решение №229** от Протокол №9/26.05.2016 г. на Общински съвет – Силистра, може да бъде отстранена чрез ново обсъждане на същото решение на следващото заседание на Общинския съвет.

Ето защо, на основание чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, във вр. с чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА

#### **НАРЕЖДАМ:**

Връщам **Решение №229** от Протокол №9/26.05.2016 г. на Общински съвет – Силистра, като незаконосъобразно, за ново обсъждане в 14-дневен срок от получаването му.

Заповедта да бъде изпратена на Председателя на Общински съвет – Силистра за изпълнение, а на Кмета на Община Силистра – за сведение.

**СТОЯН БОНЕВ**

*Областен управител на област Силистра*

**7500 Силистра, ул. „Добруджа” № 27; тел.: +359 86 818 822; факс: +359 86 818 851**

***e-mail: ss@ss.government.bg, web: www.silistra.government.bg***