



ОБЩНСКИ СЪВЕТ КОПРИВЩИЦА

ПОКАНА

Уважаеми колеги, във връзка с чл.23 ал.4 т.1 от ЗМСМА свиквам редовно заседание на общински съвет - Копривщица на **30.06.2022** год. /четвъртък/ от **15:00ч.** в стаята на Общински съвет - Копривщица.

На основание чл.58 ал.3 от ПОДОСК предлагам следния дневен ред :

1. Писмо-разпореждане на Окръжна прокуратура – София за отмяна на чл.5, ал.1, т.6 и т.7 и чл.12, ал.1, т.2 и т.6 от Наредба №1 за общественя ред и опазване на общинската собственост на територията на община Копривщица.

2. Разглеждане и вземане на решение на докладна записка от кмета на община Копривщица относно предложение за включване на ДГ „Евлампия Векилова“, гр.Копривщица в списъка на защитените детски градини.

3. Разглеждане и вземане на решение на докладна записка от кмета на община Копривщица относно предложение за включване на СУ „Л.Каравелов“, гр.Копривщица в списъка на защитените училища.

4. Разглеждане на докладна записка от кмета на община Копривщица относно кандидатстване и реализиране на проект по подмярка 19.1. „Помощ за подготвителни дейности“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020г., и определяне на представител на община Копривщица в Сдружение „МИГ Пирдоп, Копривщица и Антон“.

5. Разглеждане на докладна записка от кмета на община Копривщица относно актуализация на План за интегрирано развитие на община Копривщица за периода 2021 – 2027г.

6. Разглеждане на докладна записка от кмета на община Копривщица относно учредяване на възмездно право на строеж за 25 години за изграждане на автономен енергиен комплекс върху общински имоти - публична общинска собственост.

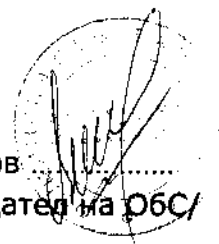
7. Разни

8. Отговори на питання

9. Питания

22.06.2022 г.
гр.Копривщица

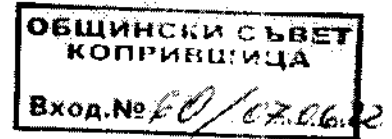
Любомир Цеков
/Председател на ОБС/





ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – СОФИЯ

Изх. № 1412/2022 г.
..01.06..... 2022 г.
/цитирайте при отговор/



ДО
Кмета на община Копривщица

Копие: Председателя на
Общински съвет – Копривщица

Уважаеми господин /г-жо/ кмет,
Уважаеми господин /г-жо/ председател,

В Окръжна прокуратура – София е извършена проверка по преписка № 1412/2022 г. по повод постъпил сигнал от адв. Юлиан Дацев от САК, касаещ незаконосъобразност на отделни разпоредби от Наредба №1 за обществения ред и опазване на общинската собственост на територията на община Копривщица.

След анализ на материалите по преписката, намирам, че сигналът е основателен по изложените в него аргументи, като разпоредбите на чл.5, ал.1, т.6 и т.7 и чл.12, ал.1, т.2 и т.6 от Наредбата противоречат на нормативни актове от по-висока степен, а именно – на чл. чл.93-98 и чл.180, ал.1, т.1 от ЗДвП, поради което горепосочените текстове от наредбата следва да бъдат отменени в частта им съгласно посоченото в сигнала.

Недопустимо е с наредба на ОбС да се определят други забрани за нарушения и съответно глоби, които са извън обхвата на регламентация на нормативен акт с по-висок ранг, какъвто е ЗДвП.

За да се избегне процедурата по чл.186, ал.2, вр. чл.185 от АПК с подаване на протест от прокурор пред Административен съд – София област, свързана с разходи и процесуална ангажираност и с оглед защитата на държавния и обществен интерес, на основание чл.145, ал.1 от ЗСВ:

ПРЕДЛАГАМ, своевременно да предприемете необходимите действия, по отмяна на горепосочените текстове от Наредбата, за които допълнителна аргументация се съдържа и в горепосочения сигнал, който прилагам.

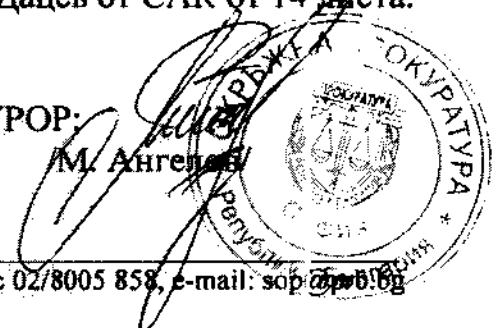
Във връзка с горното, разпореждам да ни уведомите своевременно за предприетите от Вас действия.

приложение копие от сигнал от адв. Юлиан Дацев от САК от 14 листа.

гр. София,
31.05.2022 г.

ПРОКУРОР:

М. Ангелова



ДО

СОФИЙСКА ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА

СИГНАЛ

от адв. Юлиан Любомиров Дацев, адвокат от
САК с л. № 1700421910, адрес на кантората гр.
София, ул. „Аксаков“ № 28, ет. 2, тел.
029866880, e-поща: dacev@rdp.bg

УВАЖАЕМИ/А ГОСПОДИН/ГОСПОЖО ПРОКУРОР,

Моля, да извършите преценка по отношение на законосъобразността на разпоредбите, съдържащи се в наредбите, издавани от общинските съвети в съдебния район на ОП-София, в частта, в която в същите са предвидени разпоредби относно провеждането на събрания, митинги, манифестации, спортни мероприятия и други масови мероприятия, правила за движение по пътищата и за паркиране, както и санкции за паркиране (при наличие на такива в ЗДвП), както и други разпоредби, посочени неизчерпателно по-горе, които са издадени без наличие на законова делегация и/или в противоречие със закона.

Моля, да вземете предвид, че по отношение на такива разпоредби са налице следните предвидени от закона основания за недействителност:

- липса на компетентност на ОбС – чл. 146, т. 1, във вр. с чл. 196 АПК;
- съществено нарушение на административнопроизводствените правила – чл. 146, т. 3, вр. чл. 196 АПК;
- противоречие с материалноправни разпоредби – чл. 146, т. 4, във вр. с чл. 196 АПК
- несъответствие с целта на закона – чл. 146, т. 5, във вр. с чл. 196 АПК

Съгласно разпоредбите на чл. 7, ал. 2 и чл. 8 ЗНА, наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Приеманите от общинския съвет наредби са подзаконовни нормативни административни актове, съдържащи правни норми, които създават общозадължителни правила, с които се уреждат, съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение на територията на съответната община, засягащи неограничен брой адресати (Решение № 9422 от 19.06.2019 г. по адм. д. № 301/2019 на ВАС). Такива актове общинските съвети са компетентни да издават, но само когато това е предвидено в Конституцията или в закон (чл. 2, ал. 1 ЗНА, чл. 76, ал. 1 АПК).

Чл. 17, ал. 1 ЗМСМА предвижда, че местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

1. *общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;*
2. *устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;*
3. *образованието;*
4. *здравеопазването;*
5. *културата;*
6. *благоустрояването и комуналните дейности;*
7. *социалните услуги;*
8. *опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;*
9. *поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;*
10. *развитието на спорта, отдиха и туризма;*
11. *(нова - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.) защитата при бедствия.*

Конституцията на Народна република България от 06.12.1947 г. предвижда:

Член 49. Общинските и околийските народни съвети ръководят провеждането на всички стопански, социални и културни мероприятия от местно значение съобразно със законите на страната. Те изработват стопанския план и бюджета на общината и околията в рамките на държавния народостопански план и на държавния бюджет и ръководят провеждането им; грижат се за правилното управление на държавните имоти и стопански предприятия на своята територия; грижат се за запазване на обществения ред, за съблюдаване на законите и за защита на правата на гражданите; ръководят дейността на подчинените им изпълнителни и разпоредителни органи.

По силата на Конституцията на Народна република България от 1971 г.:

Член 114:

(1) Народните съвети в пределите на своята компетентност ръководят развитието на икономиката, на здравно-социалната, комунално-битовата и културно-просветната дейност на своята територия.

(2) Те осъществяват дейността си чрез правилното съчетаване на общодържавните и местните интереси, на отрасловото и териториалното планиране за комплексното развитие на съответната административно-териториална единица.

(3) Народните съвети изработват и приемат свой план за общественоекономическо развитие и бюджет в съответствие с единния държавен план за общественоекономическо развитие и с държавния бюджет и организират и контролират тяхното изпълнение.

(4) В пределите на своята компетентност те ръководят, координират и контролират дейността на стопанските организации, както и на учрежденията, намиращи се на тяхна територия.

(5) В пределите на своята компетентност народните съвети се грижат за спазване на обществения ред и на законността и защита правата на гражданите, за опазване на социалистическата собственост и укрепване отбранителната способност на страната.

При действието на Конституцията от 1991 г. несъмнено е, че общинските съвети нито организират и контролират дейността на стопанските организации, нито укрепват отбранителната способност на страната. Няма основание да се счита, че имат други правоохранителни функции, каквито са тези по опазване на обществения ред.

След отмяната на Закона за народните съвети (обн. ДВ, бр.95 от 27 Ноември 1951г., отм. ДВ, бр.77 от 17 Септември 1991 г.) действащото законодателство не предоставя на общинските съвети компетентност по въпросите, свързани с опазването и поддържането на „обществения ред“. Съгласно чл. 10а, буква „ж“ от цитирания закон (предишна б. "д" - ДВ, бр. 47 от 1964 г., предишна б. "е", бр. 97 от 1978 г.): „народните съвети се грижат за спазване на социалистическата законност, за опазване на социалистическата собственост, за запазване на обществения ред и защитата на правата на гражданите“.

Отсъствието на подобна разпоредба в ЗМСМА надани е случайно, като се има предвид, че законът е приет непосредствено след демократичните промени и приемането на действащата Конституция. Не се касае за евентуален пропуск на законодателя да включи тези въпроси в компетентността на общинските съвети.

Причината за това вероятно е и обстоятелството, че съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Р. България, Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност, а съгласно чл. 143, ал. 3, областният управител [...] отговаря за защитата [...] на обществения ред и осъществява административен контрол.

Видно от Законопроект за изменение и допълнение на ЗМСМА¹ предложено е било в чл. 17 от закона да се създаде нова точка 12 – „опазване на обществения ред“. Въпросният законопроект ясно свидетелства, че в компетентността на общинските съвети понастоящем не се включват въпросите, свързани с „опазването на обществения ред“. В противен случай изменението и допълнението в ЗМСМА би било безпредметно.

От прочита и анализа на действащата нормативна уредба следва извод, че уредбата на обществените отношения, свързани с осигуряването (опазването) на обществения ред, както и неблагоприятното проявление – нарушаването на обществения ред по силата на Конституцията и специалните закони, е от компетентността на други органи, различни от ОбС.

Липсата на компетентност обуславя порокът **нищожност**. Съществуващата уредба създава нежелана привидност, която накърнява правата и свободите на гражданите.

В тази връзка следва да се припомни, че всеки държавен орган има своя, установена чрез правото компетентност, т. е. призната от закона способност да бъде субект на точно определени властнически правомощия. Именно и само в рамките на определените правомощия държавният орган може да действа законосъобразно. С оглед на това, държавните органи не са

¹ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/78124>

всекомпетентни и самият факт на тяхното съществуване не може да обосновава компетентността им (Определение № 2082 от 13.02.2014 г. на ВАС по адм. д. № 1767/2014 г., VII о.).

Нормативната (нормотворческата) компетентност не е нещо, което се подразбира, предполага или прехвърля. За да издаде нормативен административен акт, съответният орган е необходимо да има изрична законова делегация (арг. от чл. 2 от ЗНА, чл. 76, ал. 1 от АПК). Само Конституцията и законът, според константната съдебна практика, са тези, които създават правната възможност (компетентността) на съответния орган да издаде нормативен административен акт, с който да регламентира определения в тази норма кръг обществени отношения. Законодателят е този, който преценя необходимостта от правна регламентация с нормативен административен акт, т. е. преценя степента на правна абстракция на нормите. Той е този, който определя коя материя трябва да бъде регламентирана на подзаконово ниво и кой е органът, който да стори това (Решение № 11082 от 29.08.2012 г. на ВАС по адм. д. № 13859/2011 г., VII о., а също и в Решение № 6228 от 26.05.2016 г. на ВАС по адм. д. № 8523/2015 г., VII отд. и Решение № 2308 от 21.02.2018 г. по адм. д. № 927/2017 г., IV отд. на ВАС и др.).

Общинските съвети имат право да издават нормативни актове, с които да уреждат обществените отношения от местно значение, съобразно нормативни актове от по-висока степен, но те не разполагат с правомощия за уреждане материя, за която не са надлежно овластени или която е уредена с общ за територията на страната нормативен акт. Следователно въпрос, уреден от общински съвет при отсъствие на законова делегация за това, е решен от некомпетентен орган, което е порок, обуславящ нищожност на издадения акт (Решение № 6753/04.06.2021 г. по адм. д. № 3740/21 г. на ВАС, III отд.).

Въпросите относно „обществения ред“, неговото „осигуряване“ и „опазване“ не попадат в предметната компетентност на ОбС.

Както се приема и в Решение № 16039 от 31.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 4401/2020 г., III отд., опазването на обществения ред е задължение, вменено на органите на МВР с разпоредбата на чл. 14 от ЗМВР и детайлно развита с Инstrukция № 8121 з-823 от 5 ноември 2014 г. за организация на дейността в министерството на вътрешните работи по териториално обслужване на населението.“ Съгласно чл. 14, ал. 1 от Закона за министерство на вътрешните работи, охранителната дейност е дейност по опазване на обществения ред и осигуряване безопасността на движението по пътищата в Република България. В чл. 1 и чл. 2 от цитираната Инstrukция, е посочено че с нея се определя редът за осъществяване на дейността в Министерството на вътрешните работи /МВР/ по териториалното обслужване на населението от полицейските органи от териториална полиция в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи /ОДМВР/, което териториалното обслужване на гражданите в МВР е вид охранителна дейност, част от дейността по опазване на обществения ред. Посочената нормативна уредба съдържа подробна регламентация на хипотезите на опазване на обществения ред и правомощията на органите на реда в защита на обществения ред.

Материята е уредена също и в Инstrukция № 8121з-988 от 12 декември 2014 г. за осигуряване на обществения ред при провеждане на мероприятия.

Подобен вид обществени отношения, съгласно цитираната съдебна практика на ВАС, са уредени и в Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство, в който са уредени специални хипотези на опазване на обществения ред и се санкционира дребното хулиганство чрез изпълнителни деяния, с които се нарушава общественият ред и спокойствие.

От посочената нормативна уредба следва изводът, че *охраната на обществените отношения, свързани с нарушаването на обществения ред и спокойствието на гражданите на обществени места, по силата на ЗМВР е от компетентността на други органи. Тези обществени отношения са уредени от закона, поради което не са налице основанията на чл. 8 ЗНА и чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА за приемане на подзаконов акт – наредба.*

Съгласно **Закона за МВР:**

Чл. 8. (1) (Изм. - ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) Оперативно-издирвателната дейност е съвкупност от явни и тайни действия на оперативно-издирвателните органи на МВР за противодействие на престъпността и заплахите за националната сигурност и за опазване на обществения ред. (2) (Изм. - ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) Дейността по ал. 1 се осъществява при условия и по ред, определени със закона, с акт на Министерския съвет и от министъра на вътрешните работи.

Чл. 14. (1) Охранителната дейност е дейност по опазване на обществения ред и осигуряване на безопасността на движението по пътищата в Република България. (2) Дейността по ал. 1 се осъществява от полицейските органи съобразно компетентността им чрез: 1. патрулно-постова дейност; 2. териториално обслужване на населението; 3. наблюдение на държавната граница, специфична охранителна дейност за участие в мерките за постигане на летищна сигурност в обществените зони и периметъра на летищата и прилагане на компенсационни мерки; 4. охрана на обекти по чл. 92, ал. 1 и 2, обекти на МВР и дипломатически представителства; 5. осигуряване на обществения ред при провеждане на мероприятия; 6. конвоиране и съпровождане на лица в страната и в чужбина; 7. освобождаване на заложници, задържане и обезвреждане на извършители на престъпления; 8. откриване, идентифициране и неутрализиране на взривни устройства и взривни вещества; 9. извършване на физикохимическо изследване и експертна оценка на взривни устройства и техните елементи, взривни вещества, документи и непознати вещества; 10. (нова - ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 01.10.2020 г.) охрана на лица. (3) Редът и организацията за осъществяване на дейностите по ал. 2, т. 1 - 5 се определят с инструкции на министъра на вътрешните работи. (4) (Нова - ДВ, бр. 60 от 2020 г.) Охраната по ал. 2, т. 10 се осигурява и осъществява при условия и по ред, определени с наредба на министъра на вътрешните работи.

Чл. 33. (Изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г.) Министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който: 1. провежда държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защитата на правата и свободите на гражданите, граничния контрол, регулиране на миграционните процеси, пожарната безопасност и защитата на населението чрез разработване на политики, планиране на дейности и контролиране на изпълнението им; 9. издава правилници, наредби, инструкции и заповеди.

Чл. 39. (1) Главна дирекция "Национална полиция" (ГДНП) е национална специализирана структура за осъществяване на дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 1 - 3, 6 - 9, с изключение на тези по ал. 2. (5) (Нова - ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 01.10.2020 г.) Главна дирекция "Жандармерия, специални операции и борба с тероризма" (ГДЖСОБТ) е национална специализирана структура за осъществяване на дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 2 и т. 6 - 9, която: 7. опазва обществения ред при провеждане на масови мероприятия; 8. възстановява, поддържа и опазва обществения ред при масови безредици; 9. опазва обществения ред при кризи; 10. осъществява превантивна дейност по предотвратяване и пресичане на престъпления и

опазване на обществения ред; 11. оказва съдействие на органите на другите главни дирекции и на областните дирекции по опазване на обществения ред;

Към настоящия момент действащ е и Законът за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, който в разпоредбите си предвижда и следното:

Чл. 1. (1) Този закон урежда мерките за опазване на обществения ред, както и мерките срещу противообществени прояви, извършени при провеждането на спортни мероприятия. (2) Законът се прилага и по отношение на български граждани, извършили нарушения в чужбина, за които не им е наложено наказание.

В глава трета от закона са предвидени „[м]ерки за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия“, а в глава четвърта от закона е предвидено специално „[п]роизводство по установяване на противообществени прояви, извършени при провеждането на спортни мероприятия, и изпълнение на наложените наказания“.

Спорните разпоредби уреждат и спортни мероприятия, които поставят (в отклонение от специалния закон) под разрешителен режим.

Съгласно чл. 43 от Конституцията на Р. България:

- (1) Гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации.
- (2) Редът за организиране и провеждане на събрания и манифестации се определя със закон.
- (3) За събрания на закрито не се изисква разрешение.

Съображения, свързани с обществения ред намират приложение в хипотезите на ограничаване на основни права на гражданите – напр. чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. По аргумент от цитираните разпоредби, както и от чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията, не е допустимо с наредба на общински съвет да бъдат ограничавани такива права, вкл. правото по чл. 43 от Конституцията.

Опазването на обществения ред, вкл. при упражняването на основното право (свободата) на събранията, има трайна уредба в действащото в Р. България обективно право, вкл. в:

1. Конституцията на Република България (чл. 43);
2. Закона за събранията, митингите и манифестациите (ЗСММ);
3. Закона за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия (ЗООРПСМ);
4. Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) и подзаконовите актове по прилагането му – наредби и инструкции на министъра на вътрешните работи;
5. Международни договори, по които Р. България е страна и които са част от вътрешното законодателство, с оглед разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, между които и:
6. чл. 11 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ);

7. чл. 21 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП);
8. чл. 20 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ);
9. Правото на ЕС – чл. 12, пар. 1 от Хартата на основните права на Съюза.

В практиката си ЕСПЧ приема, че член 10 и член 11 от ЕКПЧ изчерпателно изброяват възможните изключения по отношение свободата на изразяването на мнение и на събранията. Дефинициите на тези изключения трябва да са възможно най-ограничителни и те трябва да бъдат тълкувани стеснително (виж решение по дело *Sidiropoulos v. Greece*, решение по дело ОМО „Илинден“ v. България). Както се приема в последното цитирано решение (§ 88), една от основните характеристики на демократичното общество е, че то предлага възможността проблемите в дадена страна, дори те да са особено болезнени, да бъдат разрешени чрез диалог, без да се прибегва до насилие. Свободата на изразяването на мнения води до процъфтяването на демокрацията. От тази гледна точка, не може да има никакво оправдание за създаването на пречки пред определена група, само защото тя иска да предизвика обществен дебат [...] и да постигне, в съответствие с изискванията на демокрацията, разрешение на проблема, което да е благоприятно за всички засегнати (решение по делото *the United Communist Party of Turkey*, § 57).

Опазването (охраната) на обществения ред включва дейността на правоохранителните органи. Тази дейност принципно е свързана със засягане (ограничаване, нарушаване) на основни права и свободи – физическа неприкосновеност, свободата на придвижване, свободата на събранията, на словото, на изразяване на мнение и др. При определени предпоставки, тези основни права е допустимо да бъдат засегнати или дори – нарушени. Всяко подобно ограничение, за да е допустимо, е необходимо:

1. да е предвидено в закона;
2. да е необходимо в едно демократично общество за постигане на изрично посочени легитимни цели;
3. да е пропорционално, с оглед на преследваната цел.

Така, съгласно чл. 29 § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, всеки човек, при упражняването на своите права и свободи, е подчинен само на такива ограничения, установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане правата и свободите на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общото благоденствие в едно демократично общество.

В съответствие с мотивите на Тълкувателно решение № 4/2008 г. на ОСС на ВАС, следва да се приеме, че в българското законодателство не е дадена легална дефиниция на понятието „обществен ред“, поради което понятието следва да бъде тълкувано в контекста на разпоредбата и с оглед целта на нормативния акт.

Определение за обществен ред се съдържа в Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. на Конституционния съд, според което това е „установеният с нормативните актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват съответните граждански права“.

Опазването на обществения ред е публична функция, с която са ангажирани органи на държавна власт (чл. 105, ал. 2, чл. 143, ал. 3 от Конституцията) с цел при определени в закона условия да бъдат гарантирани правата и сигурността на всички граждани. Именно затова общественият ред е и граница за упражняването на основните права на всеки отделен гражданин (чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1 от Конституцията). Той е установеният с нормативни актове ред, който осигурява възможност както да се упражняват конституционните права на гражданите, така и упражняването им да не бъде противопоставено на интереси, поставени на равнище, което ги определя като общи или обществени (Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г.). В този смисъл гарантирането на обществения ред е предпоставка за упражняване и балансиране на правата.²

В съдебната практика понятието най-често е тълкувано във връзка с престъплението (нарушението) *хулиганство*, респ. *дребно хулиганство*.

Така например, с ППВС № 2/1974 г. е прието, че под обществен ред следва да се разбират отношенията, основани на установилите се морални норми и определящи поведението на хората в процеса на обществения живот.

Както се присма и в Тълкувателно решение № 2/2011 г. на ОС на ВАС, съдържанието на понятията обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве е изведено в практиката на Съда на Европейския съюз. Договорите и производното право не съдържат техни дефиниции. Съдържанието на тези понятия се тълкува стриктно, не може да бъде определяно едностранно от всяка държава членка без контрол от страна на институциите на Съюза, но държавите членки са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност според националните си нужди в границите, определени от Договора. Т.е. в обхвата на изключенията по съображения, свързани с обществения ред и обществената сигурност, държавите членки са свободни да поставят определени императивни интереси на обществото, но като „зачитат всички правила на общностното право, които, от една страна, целят да ограничат дискреционната власт на държавите членки в това отношение, а от друга, да гарантират, че правата на адресата на рестриктивните мерки са защитени”.

В заключение на генералния адвокат към Съда на ЕС по съединени дела C-381/18 и C-382/18 (ECLI:EU:C:2019:608) се отбелязва: "ако трябва (...) да бъде поет рискът да се направи опит за систематизиране на практиката на Съда относно основанията, свързани с обществения ред, би могло да се изтъкне, че Съдът е приел като общовалидно разрешението, произтичащо от решение *Boucheteau*, за да тълкува по еднакъв начин основанията, свързани с обществения ред, които са изтъквани с цел прилагане на дерогация от основна свобода или основно право. Съответно понятието „обществен ред“ във всички случаи би изисквало наличие на *действителна, настояща и достатъчно сериозна заплата, засягаща основен обществен интерес, която се основава на личното поведение на засегнатото лице*.

Във връзка с международните договори в областта на правата на човека понятието „*обществен ред*“ (*public order, ordre public*) се определя като сбор от правила, които осигуряват функционирането на обществото или набора от основни принципи, на които се основава обществото.

Тези правила и основни принципи очевидно не са от „местно значение“, а още по-малко е възможно да са оставени неуредени от Народното събрание (със закон). Зачитането на правата

² Указ № 122 от 22.06.2020 г. на президента на Р. България за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (обн. ДВ, бр. 57 от 26 юни 2020 г.)

на човека е също част от общественния ред. Обичайно позоваването на *обществения ред* (*ordre public*) е във връзка с ограничаване на основни права, поради което и се приема, че следва да се тълкува в контекста на целта на конкретното право на човека, което би подлежало на ограничаване на това основание. Държавните органи или служителите, отговорни за поддържането на *обществения ред* (*ordre public*), следва да подлежат на контрол при упражняване на тяхната власт чрез парламента, съдилищата или други компетентни независими органи.

Прочитът на международните актове и Конституцията на Р. България показва, че понятието „*обществен ред*“ се ползва именно в случаите, когато се дефинира допустимо ограничаване на основните права на човека. Това, съгласно Конституцията, може да стане единствено и само със закон (акт на Народното събрание, приет по законодателната процедура).

Изложеното до тук цели да аргументира становището ми, че общественият ред, респ. неговото опазване, не са въпроси от местно значение, който да може да бъдат решавани автономно за всяка община. Не случайно в тази връзка санкциите за нарушаване на обществения ред са основно предвидени в Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ), Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортния прояви, Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и разбира се – в **Наказателния кодекс** (напр. чл. 325 НК).

От изложното може да се направи извод, че не се касае за обществени отношения, неуредени в международните договори, в Конституцията и в законите на страната. Освен това, тяхното уреждане на подзаконово ниво е предоставено на други органи.

ОбС няма материална компетентност да създава подобна уредба на обществените отношения.

Член 43, ал. 2 от Конституцията задължава Народното събрание да уреди материята, свързана с провеждането на събрания и манифестации, със закон. В изпълнение на това си задължение, Народното събрание е приело Закона за събранията, митингите и манифестациите, който изчерпателно урежда въпросите, като не делегира на общинския съвет компетентност да създава допълнителна уредба на подзаконово ниво. Щом Конституцията резервира материята да бъде уредена **със закон** (в тесен смисъл), местният законодател в лицето на ОбС-Драгоман не притежава компетентност да интервенира със своя наредба по въпросите, касаещи обществения ред при провеждане на събрания, митинги и други масови мероприятия, попадащи в обхвата на ЗСММ.

Охраната на обществения ред е поверена на Министерството на вътрешните работи (полицията), а неговото осигуряване – на най-висшият орган на изпълнителната власт – Министерския съвет, респ. по места – на областните управители и кметовете (последните като органи на изпълнителната власт в общината, а не в качеството им на изпълнители на решенията на ОбС).

Нито един закон не предоставя компетентност в разглежданата материя на органа на местно самоуправление – общинския съвет. От разпоредбите на чл. 35, ал. 1, чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1, чл. 50 *in fine*, чл. 54, ал. 2 и 3, чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията може да се направи извод, че предоставените с Основния закон права на гражданите могат да бъдат ограничени единствено със закон. Държавата, а не отделната община, има правото и позитивното задължение да създаде уредба на обществените отношения, касаещи събранията на гражданите, респ. тяхното допустимо ограничаване.

Събранията, митингите и манифестациите са определени от законодателя като проявни форми на масови събрания на граждани на открито, за които е необходимо да бъде спазван редът на ЗСММ, предвиждащ уведомителен режим за провеждането им. От това обаче не следва, че събранията на граждани на открито, различни от визираните от ЗСММ, подлежат на още по-рестриктивен – разрешителен режим. Такъв извод следва от обстоятелството, че Конституцията и ЗСММ предвиждат за кои масови мероприятия се изисква уведомяване. Като се има предвид, че събранията, митингите и особено – манифестациите са онези масови мероприятия, при които рискът от нарушаване на обществения ред (особено към момента на приемане на Конституцията и закона) се счита за най-висок, трудно може да приеме за съответна на духа и буквата на Основния закон тезата, че останалите форми на събрания – масови мероприятия.

Значителна част от разпоредбите в общинските наредби на практика „преписват“ разпоредби от ЗСММ. Същевременно обаче, текстовете от закона се ползват неподходящо, без да са съобразени със спецификите на закона и наредбата и на различните обществени отношения, които би следвало те да уреждат. Налице е и уредба в отклонение от съдържанието на закона, което противоречи на чл. 5 АПК и чл. 15 ЗНА.

Посочвам следните примери:

НАРЕДБА № 1 ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД НА ТЕРИТОРИЯТА НА ОБЩИНА ЕЛИН ЦЕЛИН (Приета с решение № 391, по Протокол №20/26.01.2017г. на ОБС – Елин Целин; Изм. съгл. Рещ.№1542/18.12.2019г. на АССО по адм.дело №980/2019г.; Изм. съгл. Рещ.№651/25.11.2021г. по Протокол №32 на ОБС- ЕП)

Раздел VII

РЕД И УСЛОВИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СЪБРАНИЯ,

МИТИНГИ, МАНИФЕСТАЦИИ И ДРУГИ МАСОВИ ОБЩЕСТВЕНИ ПРОЯВИ

Чл. 29. (1) За свикване на събрание или митинг на открито организаторите най-малко 48 часа преди началото му писмено уведомяват кмета на общината и РУП – Елин Целин, като посочват организатора, целта, мястото и времето на събранията или митинга и предполагаемия брой на участниците.

ЗСММ не съдържа изискване за уведомяване на РУП, а Наредбата недопустимо го дописва, въвеждайки допълнително ограничение при упражняването на конституционно право.

(2) Организаторът осигурява собствена или наета охрана за спазване на обществения ред, медицинско обслужване и транспорт ако е необходимо.

Действащото законодателство не вменява такова задължение на организаторите. Съгласно ЗМВР и инструкциите на министъра на вътрешните работи, опазването на обществения ред при масови мероприятия е задължение на полицейските органи.

Чл. 30. (1) За провеждане на манифестация или шествие се изисква спазване на условията по предходния член, като срока за уведомяване на Кмета на Общината е най-малко пет дни, преди датата на провеждане на мероприятията, като се изисква посочване на началния и крайния пункт, маршрута, броя и вида на транспортните средства, ако се използват такива, както и предполагаемия брой на участниците.

(2) При неотложни случаи срокът е двудневен.

Съгл. чл. 11, ал. 1 ЗСММ срокът на предизвестие е 72 часа. Наредбата противоречи на закона.

Чл. 31. Ако са постъпили уведомления за провеждане на обществени прояви от различни организатори за едно и също време, място, маршрут или с пресичащи се маршрути, кметът на общината съдейства за постигане на съгласие между организаторите.

Чл. 32. Кметът на общината уведомява органите на РУП-Елин Пелин да съдействат за нормалното протичане на обществената проява и да вземат на мерки за спазване на безопасността на движението и неговото отклоняване по друг маршрут, ако това се налага, за което своевременно уведомява населението по местните средства за масова информация.

Чл. 33. (1) Препис от акта за забрана на обществената проява се издава на основание Закона за събранията, митингите и манифестациите в определените от същия закон срокове се изпраща от общината в РУП-Елин Пелин за изпълнение.

(2) РУП-Елин Пелин провежда в изпълнение акта за забрана на обществената проява съгласно предходната алинея или писменото разпореждане на Кмета на общината за прекратяването ѝ, когато не е организирана или не се провежда при условията и по реда, установени от Закона за събранията, митингите и манифестациите.

Чл. 34. Редът и условията за даване на разрешение за провеждане на масови спортни прояви, концерти, фестивали и други подобни се определя със заповед на кмета на Община Елин Пелин.

Излишно е считам да се развиват съображения защо не е допустимо общинският съвет да делегира нормотворческа компетентност на кмета. Даже и такава да му е делегирана от НС, а тя не е, съгласно чл. 2, ал. 2 ЗНА и чл. 76, ал. 2 АПК органът не може да я прототстъпва.

Чл. 35. (1) Организаторите на обществени прояви на открито се задължават:

1. Да не допускат нарушаване правата и свободите на гражданите;
2. Да осигуряват спазването на обществения ред;
3. Да осигуряват опазването на частната и публична собственост;
4. Да не допускат замърсяване на мястото и по маршрута на провежданата проява;
5. Да не допускат повреждане на тревни плащи и друга растителност;
6. Да съгласуват провеждането на проявите по време и място с Кмета на общината, като задължително трябва да притежават неговото писмено разрешение;
7. Да осигурят за своя сметка достатъчно на брой, съгласно действащите нормативи и указания на РУП-Елин Пелин, охраняващи проявата лица;
8. Да не се допускат в близост до и на мястото на провеждане на проявата лица, носещи оръжия, други общоопасни вещества, наркотични и /или други упойващи вещества, взривоопасни, огнеопасни и задимяващи средства, както да не допускат внасянето на

предмети, създаващи опасност за здравето и живота на гражданите, като вериги, боксове, палки и други подобни;

9. Да не допускат присъствието на лица във видимо нетрезво състояние и/или под влиянието на наркотични и упойващи вещества;

10. Да организират почистването и сметоизвозването след приключване на проявата и възстановяване на нанесените щети за своя сметка.

(2) Предварително организаторите в писмен вид декларират отговорността си по предходната алинея или сключват договор с Кмета на Община Елин Пелин, в който се определят конкретните права и задължения на страните, свързани с провеждането на обществената проява.

(3) В изключителни случаи и при условията на чл. 12 от Закона за събранията, митингите и манифестациите, Кметът на Община Елин Пелин може да забрани или да спре провеждането на обществената проява.

Съгласно чл. 76, ал. 2 АПК и чл. 2, ал. 2, единствено Конституцията и законът могат да овластят ОбС да издаде наредба, с която да регламентира основното право на мирни събрания на гражданите, което е предвидено в Основния закон (чл. 43).

В случая обаче самата Конституция резервира материята за националния законодател (Народното събрание), въвеждайки изискването уредбата на реда и условията за осъществяване на това право да може да се съдържа само в закон.

С оглед на това, ОбС е издал разпоредбите на чл. 14-18 от Наредбата без компетентност и в противоречие с чл. 43 от Конституцията.

Незаконосъобразна е и разпоредбата на чл. 77. (1) /изм. с Реш. №651/25.11.2021г. по Протокол №32 на ОбС- ЕП/ *Нарушенията се установяват с актове, съставени от служители на РПУ, РСПБЗН, както и други длъжностни лица, определени със заповед на кмета на Общината.*

В тази връзка следва да се държи сметка за разпоредбата на чл. 22, ал.5 ЗМСМА, изискваща актосъставителите да са посечени (определени) в наредбата на ОбС. В този смисъл е и актуалната практика на ВАС по Решение № 1867 от 28.02.2022 г. на ВАС по адм. д. № 10567/2021 г., VII о., в което се приема, че чл. 22, ал. 5 ЗМСМА изрично предвижда, че таква правомощие (да съставят актове) имат длъжностни лица, посочени в наредбата. Наредбата вместо да посочи длъжностните лица, които имат правомощие да съставят актовете за установяване на административни нарушения, предвижда актосъставителите да се определят от други органи.

По мотиви, изложени също в цитираното решение на ВАС за нищожни считам и разпоредбите на глава X от Наредбата, уреждаща движението по пътищата (чл. 1 ЗДвП) и правилата за паркиране. В същия смисъл са Решение № 6174 от 27.05.2020 г. на ВАС по адм. д. № 12737/2019 г., VII о., Решение № 4924 от 19.07.2018 г. на АдмС - София по адм. д. № 8523/2017 г. и Решение № 2559 от 12.04.2019 г. на АдмС - София по адм. д. № 10513/2018 г.

**НАРЕДБА № 1 ЗА ПОДДЪРЖАНЕ И ОПАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД,
ОБЩЕСТВЕННОТО ИМУЩЕСТВО И ОКОЛНАТА СРЕДА В ОБЩИНА БОТЕВГРАД /С
АКТУАЛИЗАЦИЯ М. МАРТ 2022 Г./**

Глава пета от Наредбата съдържа правила за движение по пътищата и за паркиране. Извън правилата за „Синя зона“ (чл. 99 ЗДВП), останалите въпроси не са от компетентността на ОбС.

Глава седма касае отново правото по чл. 43 от Конституцията, поради което изцяло приложимо е казаното по-горе.

Глава осма урежда зелената система, но уредбата следва да бъде в наредбата по чл. 62, ал. 10 ЗУТ. Отглеждането на животни е материя по ЗЗЖ и ЗВМД и националните съдилища имат изобилна практика относно нищожността на подобни разпоредби.

Чл. 62, ал. 1 противоречи на изискването на чл. 7 ЗМВР – правомощия на органите на полицията е допустимо да се възлагат само със закон.

За чл. 62, ал. 2 е приложима съдебната практика по Решение № 1867 от 28.02.2022 г. на ВАС по адм. д. № 10567/2021 г., VII о.

Чл. 65, ал. 1, тълкуван систематично с ал. 2, очевидно урежда глоба с квитанция. Не е допустимо такава да бъде предвидена в наредба, съгл. чл. 39, ал. 1 и 2 ЗАНН и цитираната по-горе практика на ВАС. Освен това, максималният размер на глобата с квитанция е 10 лева.

Аливеи от 3 до 5 на чл. 65 недопустимо въвеждат основание и ред за санкциониране с фиш, което както се посочи не е допустимо, съгл. чл. 39 ЗАНН. Подобно санкция следва да е предвидена в закон или указ.

Чл. 68 и чл. 69 въвеждат отговорност за допустителство. Такава съгласно изричното указание на ЗАНН е допустимо да се ангажира само в случаите, определени със закон. Както се приема и в Решение № 16039 от 31.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 4401/2020 г., III о., съгласно чл. 10 от ЗАНН, допустителството се наказва само в случаите, предвидени в съответния закон или указ. Независимо от уреденото в чл. 2, ал. 3 от ЗАНН правомощие на общинските съвети при издаване на наредби да определят съставите на административните нарушения и съответстващите на тях наказания, предвидени в ЗМСМА, разпоредбата на чл. 10 от ЗАНН следва да се тълкува стеснително. След като законът предвижда изрично при административните нарушения допустителите да се наказват само в случаите, предвидени в съответния закон или указ, не може допустителството да бъде уредено в наредба на общинския съвет.

Нищожни в такива наредби са и всички разпоредби, уреждащи:

- шума (извън хипотезите, в които ЗЗШОС делегира такава компетентност, вкл. с последните изменения в закона) - Решение № 3815 от 12.03.2020 г. на ВАС по адм. д. № 13541/2019 г., V о., както и цитираното по-горе Решение № 16039 от 31.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 4401/2020 г., III о.;
- хазартни игри – уредени са в Закона за хазарта, който не предоставя на ОбС компетентност по делегация;
- продажбата и употребата на алкохол и тютюневи изделия, вкл. на и от непълнолетни – приложими са ограниченията в специалните закони;
- дефинициите за маловажност и системност на нарушението – уредбата е в общия ЗАНН;

- санкции за дейности с отпадъци – Решение № 16147 от 27.11.19 г. по адм.д. № 1559/19 на ВАС, VI отд., Решение № 1312 от 31.10.2019 г. по адм.д. 1055/19 г. на АССО, Решение № 1498/09.12.19 г. по адм.д. 712/19 г. на АССО;
- притежанието и използването на пиротехнически изделия – изцяло приложим към материята е ЗАКОНЪТ ЗА ОРЪЖИЯТА, БОЕПРИПАСИТЕ, ВЗРИВНИТЕ ВЕЩЕСТВА И ПИРОТЕХНИЧЕСКИТЕ ИЗДЕЛИЯ, който не делегира на ОбС компетентност да урежда обществените отношения на подзаконово ниво;

Аналогични разпоредби съдържа и наредбата на ОбС Етрополе, като и наредбите на останалите съвети, включени в съдебния район на ОП-София. Считам за ненужно да се спирам на всяка една от тях.

Колкото до забраните и санкциите за „просия“, предоставям на Вашата преценка дали да споделите или не мотивите на главния прокурор на Р. България за атакуване пред КС (к.д. № 8/2022 г.) на разпоредбата на чл. 329, ал. 2 от Наказателния кодекс, посветена на подобен вид деяния. Ако въпросният текст противоречи на Основния закон, то *a fortiori* това ще важи и за наредбите на общинските съвети. Аз лично споделям мотивите за неконституционност.

При необходимост от допълнителни съображения, съдебна практика или каквото и да било съдействие, оставам на Ваше разположение, като моля всички документи да ми бъдат изпращани по електронен път на е-поща: dacev@rdp.bg.

гр. София, 09.05.2022 г.

С уважение,

Yulian Lyubomirov
Dacev
Digitally signed by Yulian Lyubomirov Dacev
Reason: I am the author of this document
Date: 2022.05.09 09:27:20 +0300

АДВ. ЮЛИАН ДАЦЕВ