

РЕШЕНИЕ

№ 13612

гр. София, 17.04.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XIV ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 18.10.2024 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Татяна Жилова

ЧЛЕНОВЕ: Анета Юргакиева
Мая Сукнарова

при участието на секретаря Кристина Петрова и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **9885** по описа за **2023** година докладвано от съдия Анета Юргакиева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185 – 196 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на З. К. К., с която се оспорват като нищожни чл.19, чл.21, ал.1, т.2 и чл.21, ал.3 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023г. (Наредбата).

Жалбоподателят твърди, че оспорените от него разпоредби съществено ограничават правото му на ползване на жилището, поддържането на имуществото му в добро състояние и могат да доведат до недопустимо вмешателство в личния му живот. Излага съображения, че повечето домашни дейности, за които дава примери, предизвикват шумове с ниско ниво, а поради абсолютната и непропорционална според жалбоподателя забрана в чл.19 тези дейности са забранени и наказуеми. Сочи, че липсва обективен критерий какви нива на шума, достигащи до други помещения в рамките на същата сграда или до околните жилищни сгради, се считат за нарушение на обществения ред, като изтъква, че не се посочват допустими нива на шум. Излага доводи, че Законът за защита от шума в околната среда /ЗЗШОС/ допуска наличието на шум, като делегира на Столичния общински съвет да определи граничните стойности, под които шумът не създава неудобство и е допустим. Жалбоподателят счита, че не е изпълнена хипотезата на чл.8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ и че липсва компетентност общинският съвет да урежда

вече уредени отношения, както и че е налице противоречие на чл.19 от наредбата с чл.16, ал.1 от ЗЗШОС. По отношение частта за строително-монтажните и ремонтни дейности жалбоподателят твърди, че оспореният текст страда от същите пороци като чл.3,т.7 от отменената Наредба за обществения ред на територията на Столична община, обявена за нищожна с Решение № 5055 от 18.07.2019г. на АССГ по адм.д. № 12193/2018г. – липса на компетентност по чл.3,ал.6 от ЗЗШОС. Относно чл.21,ал.1,т.2 поддържа, че Наредбата смесва по недопустим начин обществените пространства и жилищни сгради в частта за проверка на нивата на шума, тъй като в чл.21,ал.1,т.2 се прогласява неограничено право на достъп до всички обекти и територии, в които се извършва контролираната дейност, а относно чл.21,ал.3 излага становище, че задължението на физическите лица да осигурят достъп е противоконституционно по отношение на частните жилища.

В съдебните заседания жалбоподателят се явява и поддържа жалбата лично, като моли тя да бъде уважена.

Ответникът – Столичен общински съвет, чрез упълномощен юрисконсулт, оспорва жалбата и моли тя да бъде отхвърлена като неоснователна. Поддържа изцяло становището и доводите, изложени в придружителното писмо към административната преписка.

Участващият по делото прокурор от СГП дава заключение, че жалбата е неоснователна.

След като се запозна с жалбата и доводите на страните и обсъди приетите по делото доказателства, Административен съд София – град в настоящия троен състав приема следното:

По допустимостта

Съгласно чл. 186, ал. 1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

В случая жалбоподателят е с постоянен адрес в [населено място], следователно е адресат на правните норми, които се оспорват. Налице е личен и непосредствен правен интерес от оспорването, тъй като разпоредбите, които са предмет на оспорването, създават задължения, в това число забрани, и могат да засегнат права и свободи на адресатите си, какъвто е и жалбоподателят. С оглед на това и предвид разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК, според която правото да се оспори нормативен административен акт не е обвързано с определен срок, жалбата следва да се счита за допустима.

По основателността

Предмет на оспорване с жалбата са разпоредбите на чл.19, чл.21, ал.1,т.2 и чл.21,ал.3 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община.

Чл.19 от Наредбата е единствена разпоредба в Глава четвърта - „Изисквания към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради“ и гласи: “(1) На територията на СО се забранява създаването на шум, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради, включително за религиозни, политически, производствени, промишлени, строително-монтажни и ремонтни дейности в работни дни в периода от 22.00 до 08.00 часа и от 14.00 до 16.00 часа. (2) В почивни и празнични дни дейностите по предходната алинея, създаващи шум, са забранени, освен в случаите на съгласие на засегнатите обитатели.“

Чл.21 се съдържа в Глава пета – „Контрол и санкции“ и гласи: „(1) При осъществяването на контрола органите по чл. 20 имат право: 1. да извършват проверки по документи и на място; 2. на достъп до всички обекти и територии, в които се извършва контролираната дейност, съгласно установения в закона ред; 3. при необходимост да изискват писмени и устни обяснения от заинтересованите лица. (2) Лицата по чл. 20 осъществяват контрол чрез извършване на регулярни

проверки и на такива по сигнал на други държавни органи, на физически и юридически лица, еднолични търговци и организации. Лицата по чл. 20, т. 2 осъществяват контрол по спазване на забраната на чл. 18, ал. 1 поне веднъж месечно в Зона I и II, съгласно Наредбата за градската среда на Столична община, а в останалите зони - на всеки три месеца. (3) Физическите и юридическите лица, и едноличните търговци, обект на проверка, са длъжни да осигурят достъп до обекти и територии, да оказват съдействие на лицата по чл. 20, като при извършване на проверка контролните органи са задължени да се легитимират. (4) При констатиране на административни нарушения лицата по чл. 20 съставят констативни протоколи.“

В §6 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата са посочени основанията, на които тя се издава - чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, във вр. с чл. 21, ал. 1, т. 13 във вр. с ал. 2 от ЗМСМА, във вр. чл. 76, ал. 3 и чл. 79 от АПК, както и чл.3, ал.5 и чл.16а, ал.3 и ал.6 от ЗЗШОС.

Според чл. 76, ал. 3 от АПК и 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.

Съгласно чл. 21, ал. 2 Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ „В изпълнение на правомощията си по алинея 1, Общинският съвет приема правилници, наредби и инструкции, решения, декларации и обръщения“.

В случая, с оглед съдържанието на оспорената разпоредба на чл.19, релевантна относно наличието и предела на нормотворческата компетентност на общинските съвети е разпоредбата на чл.3 от ЗЗШОС.

Чл. 3, ал.1 определя предметния обхват на закона по отношение на видовете шум - законът се прилага за шума в околната среда, на който хората са изложени в урбанизираните територии, в парковете и градините или в други тихи зони в урбанизираните територии, в тихите зони извън урбанизираните територии или в районите в близост до детски и лечебни заведения, училища и научноизследователски организации. Според ал.2 законът не се прилага за шума: 1. предизвикан от лицето, подложено на неговото въздействие; 2. предизвикан от домашни дейности; 3. предизвикан от съседи в жилищни сгради; 4. на работните места; 5. в транспортните средства; 6. в зони на военни действия; 7. предизвикан от събрания, митинги и манифестации. Оценката, управлението и контролът на шума в работната среда се осъществяват в съответствие със Закона за здравословни и безопасни условия на труд и с подзаконовите нормативни актове по прилагането му /ал.3/, а оценката, управлението и контролът на шума в жилищните и обществените сгради се осъществяват в съответствие със Закона за здравето, както и с подзаконовите нормативни актове по прилагането му и в съответствие с този закон /ал.4/. Съгласно чл.3, ал.5 изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседи в жилищни сгради, се определят с наредби на общинските съвети, приети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Видно от посочената законова разпоредба, безспорно е налице законова делегация за нормативното регулиране от общинските съвети на въпросите, свързани с изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседи в жилищни сгради. В този смисъл налице е основание за приемането на Наредбата и конкретно на частта от нея, касаеща изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседи в жилищни сгради.

По отношение обхвата на делегацията разпоредбата на чл.3, ал.5 от ЗЗШОС следва да се тълкува стеснително, тъй като с нея се изключват от приложното поле на закона определени обществени отношения, а това следва и от систематичното тълкуване на ал.5 във връзка с ал.4. Както беше посочено, според чл.5, ал. 4 ЗЗШОС оценката, управлението и контролът на шума в жилищните и обществените сгради се осъществяват в съответствие със Закона за здравето, както и с

подзаконовите нормативни актове по прилагането му и в съответствие с този закон. Видно от разпоредбата, принципът е, че шумът в жилищните сгради е обект на регламентация и контрол както от Закона за здравето и нормативните актове по прилагането му, така и от ЗЗШОС. Алинея 5 предвижда изключение от правилото на ал.4, което се отнася само до шумовете в жилищни сгради от домашни дейности и от съседни.

Хипотезата на шума от домашни дейности не повдига въпроси – има се предвид шума от извършване на обичайни дейности от битов характер – такива, свързани със задоволяване на ежедневните потребности на физическите лица. В контекста на оспорването на чл.19 от Наредбата въпрос повдига втората хипотеза на чл.3, ал.5, касаеща шума от съседни. ЗЗШОС не дава дефиниция на понятието „съседни“. Според §1, т.7 от Допълнителната разпоредба на Закона за управление на етажната собственост /ЗУЕС/ „непосредствени съседни“ са собствениците, ползвателите и обитателите на самостоятелни обекти, които са разположени на същия етаж, под или над съответния обект. Собственици, ползватели /§1, т.6 ДР на ЗУЕС/ и обитатели /§1, т.5 ДР на ДУЕС/ могат да бъдат както физически, така и юридически лица, следователно всяко лице в това си качество /на собственик, обитател или ползвател/ може да бъде „непосредствен съсед“ по смисъла на ЗУЕС. Според настоящия състав обаче дефиницията по ЗУЕС не следва да се прилага при тълкуване на разпоредбите на ЗЗШОС, тъй като преди всичко липсва препращане към ЗУЕС. Наред с това, като се отчетат различните предмет и цели на двата закона, съдът приема, че законодателят е използвал понятието „съседни“ в общоупотребимия му смисъл, а именно – на хора, които живеят в непосредствена близост в една или различни жилищни сгради. Изхождайки от това разбиране и при тълкуване във връзка с чл.3, ал.1 и ал.4 ЗЗШОС, се налага извода, че „шум от съседни“ е шумът с източник самите физически лица /говорене, пеене, слушане на музика, придвижване, игри и т.н./, който не произтича от извършване на домашни дейности, доколкото последните са обхванати от другата хипотеза на чл.3, ал.5 ЗЗШОС. Всички останали видове шумове с източник посочените в чл.19 от Наредбата дейности /религиозни, политически, производствени, промишлени, строително-монтажни и ремонтни дейности/ са предмет на регулиране и контрол по реда на ЗЗШОС, съответно Закона за здравето, и попадат извън обхвата на делегацията на чл.3, ал.5 от ЗЗШОС. Следователно тази част от текста на чл.19 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община се явява незаконосъобразна до степен на нищожност. Това е така, тъй като, от една страна, общинският съвет е излязъл извън пределите на своята нормотворческа компетентност, а от друга страна, обществените отношения по повод на шума в жилищни сгради при извършването на други, различни от домашните дейности и от съседни, са предмет на регулиране от нормативни актове от по-висока степен.

На следващо място, нормата на чл.19 от Наредбата е засегната и от друг порок - противоречие със ЗЗШОС и АПК. Както беше посочено, чл. 3, ал.5 ЗЗШОС оправомощава общинските съвети да определят изисквания по отношение към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради. С разпоредбата на чл.19 от разглежданата наредба обаче общинският съвет е установил пълна забрана за предизвикване на шум в периода от 22.00 до 08.00 часа и от 14.00 до 16.00 часа, както и в почивни и празнични дни. Тъй като забраната е абсолютна, тя е непропорционална. Битието и ежедневните дейности на физическите лица са източник на различни по вид, интензитет и сила шумове. Несъмнено, пълната забрана на шума в съответните дни и часове би означавала невъзможност за физическите лица да извършват основни дейности за задоволяване на свои базови жизнени потребности, респективно до санкциониране на лицата при нарушаване на тази забрана. Освен това, видно от чл.2 ЗЗШОС целите на закона са създаване на

здравословни условия на живот на населението и опазване на околната среда от шум, което се постига чрез прилагането на интегриран подход и мерки за неговото избягване, предотвратяване или намаляване, т.е. изискванията и ограниченията, свързани със шума, не са самоцелни, а са насочени към създаване на здравословна среда за населението. В този смисъл законът не цели и не установява пълна и безусловна забрана на шума като такъв, а именно това е сторено с процесната разпоредба на чл.19 от Наредбата, в противоречие с целта на ЗЗШОС и на чл.6 от АПК. Подзаконовите нормативни актове като вид административни актове се подчиняват на общите принципи на АПК, в това число на принципа за съразмерност, според който административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. /чл.6,ал.1 АПК/. Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава /чл.6, ал.2 АПК/. В случая пълната забрана на шума от съседни и от домашни дейности е несъразмерна и следователно – незаконосъобразна, което е основание за цялостна отмяна на разпоредбата на чл.19 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община.

Жалбата е основателна и в частта относно оспорването на чл.21,ал.1,т.2 и ал.3 от Наредбата. Основният довод, който се излага, е за противоречие с чл. 33 от Конституцията.

В чл.20 от Наредбата е предвидено кои органи осъществяват контрол по спазването на нейните разпоредби – това са кметът на СО и кметовете на райони или оправомощени от тях длъжностни лица; служителите на Столичен инспекторат при СО; служителите на Столична дирекция на вътрешните работи, Столична дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" и звено "Общинска полиция"; служителите на техническите служби и на службите по контрол на строителството в СО и в районните администрации; служителите на дирекция "Зелена система" на СО.

В оспорената ал.1,т.2 на чл.21 е посочено, че при осъществяването на контрола органите по чл. 20 имат право на достъп до всички обекти и територии, в които се извършва контролираната дейност, съгласно установения в закона ред.

Така формулирана обаче, в частта относно правото на достъп на контролните органи до всички обекти, разпоредбата противоречи на чл.33 от Конституцията. Чл.33 от Конституцията закриля неприкосновеността на жилището, като прокламира, че без съгласието на обитателя му никой не може да влиза или да остава в него освен в случаите, изрично посочени в закона. Съгласно ал.2 влизане или оставане в жилището без съгласие на неговия обитател или без разрешение на съдебната власт се допуска само за предотвратяване на непосредствено предстоящо или започнало престъпление, за залавяне на извършителя му, както и в случаите на крайна необходимост.

Наредбата не дава дефиниция на понятието „обекти“, но тълкуването на текста на разпоредбата не оставя съмнение, че се визират всички видове сгради и помещения в тях, в това число отделните жилищни обекти. Конституционното право на неприкосновеност на жилището обаче изключва възможността за достъп до жилището /влизане или оставане в жилището/ без съгласие на неговия обитател освен в случаите, предвидени в чл.33 от Конституцията, сред които несъмнено не попадат хипотезите, уредени в Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община. Следователно, предвиденото в Наредбата право на достъп на

контролните органи до „всички обекти и територии, в които се извършва контролираната дейност“ е в противоречие с чл.33 от Конституцията и като такава следва да бъде отменена.

По същите съображения е незаконосъобразна и разпоредбата на чл.21,ал.3 от Наредбата в частта, с която задължава физическите лица да осигурят достъп до обекти. Посоченото задължение корелира с правото на достъп на контролните органи, предвидено в чл.21, ал.1,т.2, и също като него не държи сметка за конституционно гарантираната неприкосновеност на жилището. Императивното безусловно изискване за осигуряване на достъп на контролните органи до обекти, което означава и жилищни такива, противоречи на чл.33, ал.1 от Конституцията, поради което разпоредбата на чл.21, ал.3 от разглежданата наредба се явява материално незаконосъобразна.

Предвид изложеното, оспорените разпоредби от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община са засегнати от сочените в жалбата пороци. Тъй като по отношение на чл.19 е налице и липса на компетентност, предвид констатираното за част от разпоредбата превишаване пределите на нормотворческата компетентност, същата следва да бъде обявена за нищожна в тази ѝ част, а в останалата част – да бъде отменена. Чл.21, ал.1,т.2 и ал.3 също следва да бъдат отменени на основание чл.146, т.4 от АПК.

С оглед изхода на спора следва да бъде уважено направеното в жалбата искане на жалбоподателя за присъждане на разноски по делото.

Така мотивиран и на основание чл. 193, ал 1 от АПК, Административен съд София - град

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за НИЩОЖНА разпоредбата на чл.19, ал.1 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023г., В ЧАСТТА „включително за религиозни, политически, производствени, промишлени, строително-монтажни и ремонтни дейности“.

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.19 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, с **изключение на частта от ал.1, обявена за нищожна.**

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.21, ал.1, т.2 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на

Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023г. **В ЧАСТТА** „обекти“.

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.21, ал.3 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023г. **В ЧАСТТА** „обекти“.

ОСЪЖДА Столична община да заплати на З. К. К. сумата от 40 лева разноси по делото.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: