

РЕШЕНИЕ

№ 6819

гр. София, 13.11.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХІ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 18.10.2019 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Веселина Женаварова

ЧЛЕНОВЕ: Татяна Жилова

Антони Йорданов

при участието на секретаря Розалия Радева и при участието на
прокурора Куман Куманов, като разгледа дело номер **2510** по описа за **2019**
година докладвано от съдия Татяна Жилова, и за да се произнесе взе предвид
следното:

Съдебното производство е по реда на чл. 185 - 196 от Административно
процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на С. И. С., подадена чрез адвокат Ю. Д., срещу разпоредбите
на чл.2, ал.3 и чл.20, ал.5 от Наредбата за обществения ред на територията на
Столична община (НОРТСО), приета с Решение № 676 на Столичния общински съвет
(СОС) по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., в сила от 1.12.2018 г .

Оспорените разпоредби се отнасят до забраната за създаване на шум, който
нарушава обществения ред или спокойствието на гражданите на обществени места в
периода от 22.00 до 08.00 часа, и санкционирането на това нарушение.

Жалбоподателят С. И. С. оспорва разпоредбите от подзаконовия нормативен акт като
нищожни и незаконосъобразни. Твърди, че разпоредбата на чл.2, ал.3 от НОРТСО е
издадена при липса на материална компетентност на СОС. Сочи, че разпоредбата на
чл.20, ал.5 от НОРТСО въвежда допустителството като административно нарушение
в противоречие с чл.10 от Закона за административните нарушения и наказания
(ЗАНН) и административнонаказателните разпоредби от Закона за защита от шума в
околната среда (ЗЗШОС). Претендира разности.

Ответникът Столичен общински съвет не изразява становище по жалбата.

Прокурорът дава заключение за неоснователност на жалбата.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК, във връзка с чл.144 от АПК, и служебно на основание чл.168, ал.1, връзка с чл.196 от АПК, провери изцяло законосъобразността на оспорените подзаконовы разпоредби, намира следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е процесуално допустима.

По силата на чл.120, ал.2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Правният интерес от обжалване на административните актове (чл.147 АПК) се обуславя от непосредственото неблагоприятно въздействие в правната сфера на лицата, по отношение на които актовете имат действие. При оспорването на разпоредба на нормативен акт е достатъчно оспорващият да е подчинен на тази разпоредба съобразно правилата за действие на акта по време, място и спрямо лицата, и тя да ограничава по какъвто и да е начин правната му сфера. Жалбоподателят е с постоянен адрес в [населено място], видно от представената по делото лична карта, следователно той е адресат на нормите на наредбата. Оспорването на подзаконовите нормативни актове е без ограничение във времето – чл.187, ал.1 от АПК.

При извършена служебна справка съдът установи, че разпоредбите на чл.2, ал.3 и чл.20, ал.5 от НОРТСО не са били предмет на предходно съдебно оспорване – това обстоятелство не е и спорно между страните, поради което не е налице пречката по чл.187, ал.2 АПК за упражненото субективно публично право на жалба.

Жалбата е основателна по съществото си.

Наредбата за обществения ред на територията на Столична община е приета с Решение № 676 на СОС по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., в сила от 1.12.2018 г., с изключение на чл. 5, ал. 1 и чл. 17, които влизат в сила три месеца след влизане в сила на наредбата (1.03.2019 г.)

Ответникът не представя доказателства за изпълнена процедура по чл.26 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Относно разпоредбата на чл.2, ал.3 от НОРТС

Законодателната дейност на общинския съвет произтича от разпоредбата на чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.1, т.23 и ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Съгласно 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. А разпоредбата на чл.21, ал.1, т.23 от ЗМСМА овластява общинските съвети да решават въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, Следователно материалноправната компетентност на общинския съвет е ограничена само до обществените отношения, които не са регулирани със закон и които са от местно значение.

Видно от мотивите на наредбата, разпоредбите относно шума целят цел да се осигури спокойствието и здравето на гражданите. Нормите на Закона за защита от шума в околната среда преследват същата законова цел: създаване на здравословни условия на живот на населението и опазване на околната среда от шум – чл.2 от

ЗЗШОС.

ЗЗШОС е общ закон, който, съгласно чл.3, ал.1 се прилага за шума в околната среда, на който хората са изложени в урбанизираните територии. Легалната дефиниция за "Шум в околната среда" се съдържа в §1, т.1 от ДР на ЗЗШОС: нежелан или вреден външен звук, причинен от човешка дейност, в т.ч. шумът, излъчван от транспортните средства от автомобилния, железопътния, водния и въздушния транспорт, от инсталации и съоръжения на промишлеността, включително за категориите промишлени дейности по приложение № 4 към чл. 117, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда, и от локални източници на шум, в т. ч. механични и електронни озвучителни средства. "Локални източници на шум" са търговските обекти, увеселителните заведения, сервизите за услуги и други, разположени на територията, определена като урбанизирана територия - §1,

т.4 от ДР на ЗЗШОС.

В чл.3, ал.2 от ЗЗШОС са посочени изключенията от приложното поле на закона -той не се прилага за следните шумове: предизвикани от лицето, подложено на неговото въздействие; предизвикани от домашни дейности; предизвикани от съседни в жилищни сгради; на работните места; в транспортните средства; в зони на военни действия; предизвикан от събрания, митинги и манифестации. Разпоредбата на чл.3, ал.5 от ЗЗШОС урежда изрична законова делегация на общинските съвети относно изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради, като ги овластява да уредят тези обществени отношения с наредба. За всички останали видове шум, които са извън приложното поле на ЗЗШОС, определянето на изискванията, оценката и контролът се извършват от други органи въз основа на други закони: контролът на шума в работната среда се осъществяват в съответствие със Закона за здравословни и безопасни условия на труд – чл.3, ал.3 от ЗЗШОС; оценката, управлението и контролът на шума в жилищните и обществените сгради се осъществяват в съответствие със Закона за здравето – чл.3, ал.4 от ЗЗШОС; искването и контролът върху шума при проектиране и изпълнение на строежите се осъществява от органите и по реда на Закона за устройство на територията – чл.3, ал.6 от ЗЗШОС; контролът върху шума от локални източници се осъществява също по реда на Закона за здравето – чл.17 от ЗЗШОС; шума от инсталациите и съоръженията от промишлеността, включително за категориите промишлени дейности по приложение № 4 към чл. 117, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда, от органите и по реда на ЗОС – чл.18 от ЗЗШОС; шумът от пътните превозни средства, движещи се по пътищата, отворени за обществено ползване се осъществява от органите и по реда на Закона за движението по пътищата – чл.19 от ЗЗШОС.

В изпълнение на законовата делегация на чл.3, ал.5 от ЗЗШОС Столичният общински съвет е приел разпоредбите на чл.2, ал.1 и ал.2 от НОРТСО, с които 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. В почивните дни дейностите по предходната алинея, създаващи шум, са забранени, освен в случаите на съгласие на засегнатите обитатели. С приемането на тези разпоредби материалноправната компетентност на СОС, произтичаща от чл.3, ал.5 от ЗЗШОС, е изчерпана.

Оспорената разпоредба на чл.2, ал.3 забранява създаването на шум, който нарушава обществения ред или спокойствието на гражданите на обществени места в периода от

22.00 до 08.00 часа. Хипотезата на правната норма е твърде широка и неясна, което създава трудности при тълкуването и прилагането ѝ. Систематично тълкувана, разпоредбата следва да се отнася за дейности, които са различни от посочените в алинея 1-ва, но не са дефинирани никакви конкретно посочени дейности, които да са извън приложното поле на ЗЗШОС и останалите закони, към които той препраща. Съобразена по този начин, оспорената разпоредба има характер на обща норма, отправена към всички адресати, предписваща правила за поведение с цел поддържането на обществения ред чрез контрол на шума, предизвикан от каквито и да е източници. Така разписана нормата излиза извън обхвата на законовата делегация по чл.3, ал.5 от ЗЗШОС и попада в приложното поле на другите закони, уреждащи обществените отношения в тази връзка.

Регламентирането с подзаконов акт на общинския съвет на обществени отношения, които са уредени със закон, е недопустимо по аргумент от чл.8 от ЗНА. Липсата на материалноправна компетентност на издателя на акта е тежък и неотстраним порок на подзаконовия нормативен акт, който обуславя неговата нищожност.

По тези съображения разпоредбата на чл.2, ал.3 от НОРТСО следва да бъде обявена за нищожна.

Относно разпоредбата на чл.20, ал.5 от НОРТС

Текстът на разпоредбата гласи: Който допусне да се извърши нарушение до чл. 2, чл. 3, т. 6, предл. 1, чл. 3, т. 7, чл. 4, т. 1, чл. 4, т. 2 и чл. 4, т. 6, се наказва с наказанието, предвидено за извършеното нарушение.

По съществото си разпоредбата предвижда налагане на административно наказание за допустителство на административно нарушение.

Съгласно чл.10 от ЗАНН допустителството се наказва само ако това е предвидено в закон или указ. Тясното тълкуване на „закон“ сочи на извод, че допустителството не може да бъде наказвано въз основа на подзаконов нормативен акт, какъвто е наредбата. Широкото тълкуване на „закон“ обхваща всички нормативни актове, независимо от тяхната йерархия, които са част от позитивното право.

Настоящият съдебен състав счита за необходимо да обсъди оспорената разпоредба в контекста на широкото тълкуване на понятието „закон“. По аргумент от чл.26 от ЗНА при приемането на нормативните актове следва да се зачитат принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Както ЗЗШОС, така и останалите нормативни актове от същия ранг, към които той препраща, не предвиждат наказания за допустителство на нарушенията по тях. Регламентиране на допустителството като наказуемо деяние въз основа на наредба, уреждаща обществени отношения в същата правна област и в защита на същия интерес, както в законите, е в противоречие с принципите на съгласуваност, пропорционалност и обосновааност.

Противоречието на подзаконовата разпоредба с материалноправни разпоредби от по-висок ранг е отменително основание по чл.146, т.4 от АПК.

По тези съображения разпоредбата на чл.20, ал.5 от НОРТСО следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Разноски:

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 от АПК искането на жалбоподателя за присъждане на разноски е основателно. Столичният общински

съвет следва да заплати на жалбоподателя направените разноси в размер на 630 лева за държавни такси и адвокатско възнаграждение, установени с представени по делото платежни нареждания и договор за правна защита и съдействие.

Мотивиран така, Административен съд-София град, XI-ти тричленен състав,

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТ на разпоредбата на чл.2, ал.3 от Наредбата за обществения ред на територията на Столична община, приета с Решение № 676 на Столичния общински съвет по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., в сила от 01.12.2018 г .

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.20, ал.5 от Наредбата за обществения ред на територията на Столична община, приета с Решение № 676 на Столичния общински съвет по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., в сила от 01.12.2018 г.

ОСЪЖДА Столичния общински съвет да заплати на С. И. С. разноси в размер на 630 (шестстотин и тридесет) лева.

Решението може да бъде обжалвано и/или протестирано пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.