



До: АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ

адрес ул. „Георг Вашингтон“ 17, п.код  
1000,

гр. София

## ЖАЛБА

От

„ВАКЛИН ГРУП“ ООД, ЕИК 130499250, с  
адрес гр. София, бул. Н.Г.Столетов 11, вх.  
Б, офис 16, чрез управителя и законен  
представител Александър Ваклин, ЕГН  
7705256544

СРЕЩУ

### **НАРЕДБА ЗА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА**

Приета с Решение № 676 на Столичен  
общински съвет от 27.09.2018г.

Уважаеми АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

С настоящата жалба оспорвам разпоредбата на чл. 3, т. 7 от НАРЕДБА ЗА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА, приета с Решение № 676 на Столичен общински съвет от 27.09.2018г. по Протокол № 61, точка 3 от дневния ред по доклад № СОА17-ВК66-6552/13/26.07.2018г. (накратко „Наредбата“) като считам същата за нищожна, евентуално незаконосъобразна, поради следните съображения.

I. Считам нормата на чл. 3, т. 7 от Наредбата за нищожна поради липса на компетентност на Столичен общински съвет да издаде разпоредба с цитирания предметен обхват. Процесната норма на чл. 3, т. 7 от Наредбата предвижда, че се забранява „извършването на строително монтажни работи (СМР), изразяващи се в разбиване на бетон, взривни работи, удари с чук, пробивни дейности, рязане с ъглошлайф, точене на инструменти, фрезование, пясъкоструйно или шлайфъчно почистване с високо налягане, използване на хеликоптери за строителни работи, биене със земекопни машини, откъртване на залепнал материал по кофата на багера, къртачни или подобни на къртачните дейности на строежи, попадащи в жилищни и смесени многофункционални устройствени зони или техните граници, в периода от 22,00 до 08,00 часа в работни дни,

както и в периода 21,00 до 09,00 часа и от 14,00 до 16,00 часа в празнични и почивни дни. Забраната не се отнася в случаите на извършване на аварийни и възстановителни СМР, при бедствия и аварии и при наложителен непрекъсваем производствен цикъл, след разрешение, издадено от главния архитект на района. Забраната не се отнася в случаите на извършване на СМР на строежи за общински и държавни нужди.” От текста на разпоредбата е видно, че целта на разпоредбата е да забрани за определени часови зони тези СМР, които привнасят шум в околната среда на територията на Столична община. Така се разбира и от мотивите за приемане на Наредбата, съгласно Решение № 676/27.09.2018г. на СОС, където целта на забраната за СМР е „да се гарантира спокойствието на гражданите”. На страница 2 от Доклада към Наредбата, вносителите указват, че втората част от Наредбата, в която попада и оспорваната разпоредба, се отнася до „опазване на спокойствието на гражданите” и регламентира за тази цел въвежда „реда и условията за създаване на шум, който пречи на гражданите.”

Законът за защита от шума в околната среда (ЗЗШОС) в **чл. 3, ал. 6** изрично регламентира, че изискванията за ограничаване на вредния шум при проектирането и изпълнението на строежите се определят по реда на ЗУТ. Чл. 14, ал. (2) от ЗЗШОС гласи: „министърът на регионалното развитие и благоустройството съвместно с министъра на здравеопазването, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите издава наредба за ограничаване на вредния шум чрез шумоизолиране на сградите при тяхното проектиране и за правилата и **нормите при изпълнението на строежите по отношение на шума, излъчван по време на строителство**” – на основание чл. 14, ал. 2 от ЗЗШОС е приета действащата **НАРЕДБА № 4** от 27.12.2006 г. за ограничаване на вредния шум чрез шумоизолиране на сградите при тяхното проектиране и за правилата и нормите при изпълнението на строежите по отношение на шума, излъчван по време на строителството.

Съгласно чл. 76 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и чл. 2, ал.1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), нормативните административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закона органи. Чл. 76, ал 2 от АПК и чл. 2, ал. 2 от ЗНА гласят, че компетентност не може да се прехвърля - в практиката е застъпено разбирането за недопустимост на делегиране на нормотворческа компетентност. Считаю, че чл. 3, т. 7 от наредбата е издадена от орган, който не разполага с нужната компетентност за това, поради следните съображения:

Наредбата е издадена от Столичен общински съвет, в рамките на компетенциите му, очертани в чл. 76 АПК, чл. 21, т. 8 и т. 23 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), чл. 8 и 11 ЗНА. Чл. 21, ал. 1, т.23 от ЗМСМА определя

компетенциите на СОС да решава и „други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи“.

Приложното поле на Закона за защита от шума в околната среда (ЗЗШОС) е очертано в чл. 1, т. 1 и гласи, че този закон урежда оценката, управлението и контрола на шума в околната среда, причинен от автомобилния, железопътния, въздушния и водния транспорт, както и от промишлените инсталации и съоръжения, 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. С чл. 1, т. 5 от закона се уреждат компетенциите на държавните органи и органите на местното самоуправление, правата и задълженията на юридическите лица и едноличните търговци, свързани с оценката, управлението и контрола на шума в околната среда.

Определението за "Шум в околната среда" съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗЗШОС, е 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.

Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗЗШОС, този закон 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. По силата на чл. 3, ал. 2 от ЗЗШОС, този закон **не се прилага** за шума: предизвикан от лицето, подложено на неговото въздействие; предизвикан от домашни дейности; предизвикан от съседни жилищни сгради; на работните места; в транспортните средства и в зони на военни действия.

Съгласно чл. 3, ал. 5 от ЗЗШОС, изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни жилищни сгради, се определят с наредби на общинските съвети, приети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Така, видно от текста на разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата, същата регулира обществените отношения във връзка с шума, предизвикан от домашни дейности и съседни жилищни сгради, създаване на шум в нарушение на обществения ред на обществени места и др.

При така съществуващата правна регламентация, законодателят по ясен и категоричен начин е установил, че в правомощията на органите на местното самоуправление е единствено регулирането на шума, предизвикан от домашни дейности

и от съседни в жилищни сгради. Нещо повече – излизайки извън пределите на нормотворческата си компетентност, в нарушение на разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, СОС е приел разпоредба, касаеща обществени отношения, **които са вече детайлно уредени** с други действащи нормативни актове.

Нормата на чл. 3, т. 7 от Наредбата следва да бъде тълкувана в съответствието с предметния обхват на Наредбата като цяло. Съгласно чл. 1 от Наредбата, същата урежда обществените отношения, свързани с опазване на обществения ред на територията на Столична община (СО), както и опазването на общинските имоти и вещи. Съгласно чл. 1, ал. 1 точка 1 и 2 от Наредбата, лицата, попадащи в обхвата на приложение на нормативния акт, са всички физически лица на територията на СО, всички юридически лица и ЕТ, както и техните представители, осъществяващи дейност на територията на СО.

Съобразена по този начин, нормата на чл. 3, т. 7 следва да се тълкува като обща норма, целяща поддържането на обществения ред на територията на общината, чийто адресати са всички лица, посочени в чл. 1, ал. 1, точка 1 и 2 от Наредбата. В този смисъл, въведената забрана за извършване на СМР се явява всеобхващаща както спрямо всички лица, така и спрямо цялата територия на общината. Нормата забранява изключително абстрактно описан, подлежащ на разширително тълкуване, кръг СМР в жилищни и смесени многофункционални устройствени зони или техните граници на територията на общината, извършвани инцидентно или по занятие от всички юридически и физически лица, като обхваща **всички такива строежи**, с изключение на тези, предназначени за общински и държавни нужди – видно е, че разпоредбата излиза извън обхвата на компетентността на Столичен общински съвет, очертан в чл. 3, ал. 5 от ЗЗШОС, в който влизат единствено изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради. С оглед изложеното, следва изводът, че СОС не е разполагал към датата на издаване на Наредбата с правомощие да въведе правила за поведение, свързани с шума, предизвикан от дейности, които излизат извън предметния обхват на чл. 3, ал. 5 от ЗЗШОС - домашни дейности и шум от съседни в жилищните сгради. Това разбиране е застъпено и в Решение № 281 от 11.01.2017 г. на ВАС по адм. д. № 5300/2016 г., III о. Поради липса на компетентност на органа, издал оспорваната разпоредба, считам същата за **нищожна**.

II. Освен издадена от орган, който не разполага с нужната компетентност, считам разпоредбата на чл. 3, т.7 и за незаконосъобразна и противоречаща на горестоящи нормативни актове, поради следните съображения:

1) Разпоредбата на чл. 3, т. 7 от Наредбата противоречи на чл. 8 от ЗНА, на който се позовава СОС в Решение № 676 от 27.09.2018г. за приемане на Наредбата и който гласи: „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". Така и съгласно чл. 21, ал.1, т.23 от ЗМСМА. Моля да обърнете внимание, че материята, която обхваща чл. 3, т. 7 от Наредбата, е **уредена** от НАРЕДБА № 4 от **27.12.2006** г. за ограничаване на вредния шум чрез шумоизолиране на сградите при тяхното проектиране и за правилата и нормите **при изпълнението на строежите** по отношение на шума, излъчван по време на строителството.

2) Разпоредбата на чл. 3, т. 7 от Наредбата е противоконституционна и с явен дискриминационен характер. Последното изречение на оспорваната разпоредба гласи: „Забраната не се отнася в случаите на извършване на СМР на строежи за общински и държавни нужди.“; Чл.19. ал. (2) от Конституцията на Република България гласи: „ Законът създава и гарантира на **всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност**, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя” – видно е, че при определяне правата и условията за извършване на СМР, указани в наредбата, са поставени при неравноправни условия физическите и юридически лица, извършващи описаните в чл. 3, ал. 7 дейности на частни проекти, докато лицата, извършващи същите по вид СМР на строежи с предназначение „за държавни и общински нужди“, са поставени **в привилегировано положение** – те не попадат в приложното поле на забраната по чл. 3, т.7 от Наредбата и за тях не се прилагат санкциите, предвидени в Наредбата – следователно, разпоредбата на чл. 3, т. 7 от Наредбата е **противоконституционна**.

3) При сравнителен анализ на оспорваната разпоредба на чл. 3, т 7 и на чл. 2, ал. (3) от Наредбата, прави впечатление следното: чл. 2, ал. (3) от Наредбата гласи: "На територията на СО се забранява създаването на шум, който нарушава обществения ред или спокойствието на гражданите **на обществени места** в периода от 22.00 до 08.00 часа" - извън граматическите несъвършенства на текста, сравнителният анализ съвместно с разпоредбата на чл. 3, точка 7 от Наредбата сочи, че извършването на изброените в чл. 3, точка 7 СМР не просто е приравнено на нарушаване на обществения ред и нарушаване на спокойствието per se, а явно е квалифицирано с по-висока степен на обществена опасност от други шумове в нарушение на обществения ред, тъй като се разширява съществуващото ограничение по чл.2, ал. 3 и се въвежда и допълнително ограничение за почивните дни - забрана за извършване на дефинирани СМР от 21.00 до 09.00 часа и от 14 до 16 часа. Същевременно наредбата **не въвежда ограничения за шум в нарушение на обществения ред**, извършван на места, които не са обществени и се намират извън обществени места и сгради – етажна собственост (например частни урегулирани поземлени имоти) – по този начин извършването на СМР е **единствената правомерна, облагаема и законна стопанска дейност**, която наредбата забранява в определени часови интервали. Моля да обърнете внимание, че в чл. 8 Наредбата изрично разрешава шумни мероприятия в рамките на

общински имоти целогодишно, с изключение на периода 22,00 – 08,00 часа - например сватбите. За частните имоти ограничения за друг вид стопанска/лична дейност от каквото и да е естество липсват в Наредбата. На практика извършването на законни СМР в частни терени е приравнено на просията, употребата на фойерверки, къпането във фонтаните, изливането на отпадъци – включително химически агресивни, отровни, биологически вредни вещества, миенето на стъкла, паленето на огън, паша на селскостопански животни и др. незаконосъобразни дейности, извършвани на обществени места.

4) Чл. 9. Ал. (1) от Закона за нормативните актове гласи: „Разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.” Считаме, че чл. 3, т.7 и разпоредбите, определящи административните наказания за нарушения по този член са неясни до степен, до която същите се превръщат в генератор на беззаконие и административен произвол, като оставят широко отворена врата за субективизъм при определяне и налагане на санкциите. За налагането на административните наказания „глоба” и/или „имуществена санкция”, предвидени в чл. 15 от Наредбата, липсва какъвто и да било обективен критерий. Едно и също деяние (например забиване на пирони с чук) би могло да доведе до санкциониране на поне 3 лица – на самия извършител (физическо лице), на строителната фирма – работодател на извършителя (юридическо лице) и на инвеститора – възложител (юридическо лице) на строителния обект, в зависимост изцяло от решението на контролния орган. Наредбата дава възможност за кумулативно налагане на глоба и имуществена санкция по усмотрение на изброените в нея контролни органи (конфискация на инструменти, оборудване, материали). Извън липсата на какъвто и да било обективен критерий какви нива на шума, достигащи до околните жилищни сгради, се считат за нарушение на обществения ред, наредбата предлага и изброяване на забранените СМР в определен часови диапазон - някои от изброените СМР са "удари с чук", "пробивни дейности" и "къртачни и подобни на къртачните дейности на строежи". Моля да обърнете внимание, че в този кръг дейности попадат почти всички дейности на един строеж (почти всеки работник носи чук на колана си с инструменти) и така всяко едно физическо и/или юридическо лице, намиращи се на строежа, могат да бъдат глобявани и/или да им бъдат отнемани инструменти/материали/машини/вещи по усмотрение на Кмета/Инспектората/Столична дирекция на вътрешните работи/Столична дирекция „Пожарна безопасност”/Звено „Общинска полиция”/техническите служби по контрол на строителството. За разлика от изрично указаните допустими норми на шума и ясно указани контролни органи в НАРЕДБА № 4 от **27.12.2006** г., нарушенията на разпоредбата на чл. 3, т.7 могат да са от всякакво естество, санкционирани от безкрайно много контролни органи, със санкции, определени по усмотрение на проверяващия, което е абсолютно недопустимо. Нарушител може да бъде едновременно физическо и юридическо лице, а по какъв начин ще се налага „имуществена санкция” на физическите лица и как ще се определя размерът на

такава санкция, е трудно да се прогнозира. Приложението на чл. 3, т. 7 от Наредбата категорично ще доведе до генериране на корупция и възможност за ежедневен, нормативно установен рекет на строителите от страна на компетентните органи и граждани в близост – няма да закъснеят искания на суми за въздържание от подаване на сигнали, за издаване на разрешения за непрекъснатите процеси или за неналагане на глоба/конфискуване на инструментите. Това се отнася дори при за дейности като монтиране на контакти и ключове, които не пречат никому, но за тях се ползва бормашина и съгласно текста на чл. 3, т. 7 се квалифицират като нарушение на Наредбата ("пробивни дейности").

Съгласно принципите и традициите в нормотворчеството в България и принципите на правото на ЕС, при налагане на рестрикции и създаване на норми, задължителни за субектите, следва да се съблюдава принципът на пропорционалността - санкциите и рестрикциите следва да са пропорционални на степента на засягане на обществения интерес и да бъдат налагани дотолкова, че лимитирането на правата на субектите, обхванати от хипотезата на нормата, да не превишава чувствително целения резултат. Тук принципът на пропорционалност е **грубо погазен** - обективна дефиниция какво следва да се третира като "шум, който нарушава обществения ред" и какви нива на шум, предизвикани от СМР, са допустими, в наредбата не само няма, но същата дори няма никакъв заложен механизъм да отличава случаи, в които строежите се намират на отстояние от съществуващи сгради и практически въздействието им върху шумовата среда на живущите е в рамките на допустимия шум, пренебрежимо или липсва изцяло. В така поставените широки критерии за СМР на общинският съвет попадат почти всички дейности на строителния обект, които произвеждат някакъв шум, без оглед например колко децибела от шума достигат до сградите и дали изобщо има каквото и да било въздействие на шума върху живущите.

5) Наредбата практически ограничава извършването на законни СМР в терени - частна собственост, което накърнява правото на собственост чрез ограничаване правото на разпореждане на собствениците на частните терени – погазва се абсолютно право, гарантирано от Конституцията на Република България в чл. 17, ал. 3. Текстът на чл. 53 от Закона за собствеността (ЗС), във връзка с чл. 50 от ЗС, уреждат рамката на ограничаване на правото на собственост - „ограниченията на собствеността с оглед на благоустройствени и здравни цели се уреждат с отделни закони” – чл. 3, т. 7 от Наредбата лимитира правата на собствениците на парцели извън очертаня предел и законовия механизъм, предвиден в ЗС.

6) С така поставените от чл. 3, т.7 от Наредбата ограничения се нарушава правото на работодателя по Кодекса на труда да определя работното време; при работна седмица

вторник – събота например, се нарушава правото на работника на почивка, нормирано от Кодекса на труда - при забрана за работа от 21.00 до 09.00 часа, с прекъсване от 14.00 до 16.00 часа и един час обедна почивка от 12.00 до 13.00 часа, с време за придвижване до обекта и от обекта до дома, работникът ще се окаже в позиция да почива по-малко от нормативно установените и задължителни 12 часа; нарушава се правото на труд и равноправието при упражняване на стопанска дейност, установени от Конституцията - работниците на строежите са дискриминирани в сравнение с тези, работещи в други сфери; Като резултат в сектора ще се нагнети напрежение и така дефинираното работно време ще доведе до отлив на работници - известно е, че в строителството обикновено се вливат хора с ниска степен на образование и липсваща професионална квалификация, поради което лимитирането на сектора ще ги отпрати към трудовите борси в тежест на бюджета и ще генерира повишаване на нивата на безработица.

7) Приложното поле на Наредбата засяга местата за обществено ползване, общински имоти/вещи или жилищни сгради с общо ползване, където взаимното опазване на правата и задълженията на ползвателите и обитателите е логично, нужно за правилното и законосъобразно регулиране на обществените отношения и опазване на „обществения ред“ като нравствена и правна категория. Класическото възприятие в правната доктрина за териториалния обхват на понятието „обществен ред“ касае местата за обществено ползване, като регулаторната рамка, защитаваща обществения ред, е приложима към „необществени места“ само и единствено тогава, когато нарушението, извършено в тях, има такъв обществен резонанс и важност, че изисква изрично уреждане. Моля да обърнете внимание, че в случая Наредбата поставя една доктринерно праволинейна и логична рамка на понятието „обществен ред“, където единственото изключение засяга извършването на СМР на частни проекти. Наредбата допуска дори изключение от забраната за вдигане на шум и извършване на СМР в жилищни сгради при наличие на съгласие на засегнатите обитатели. Забраната за извършване на дадени СМР в терени - частна собственост обаче не търпи изключения, без оглед дали на практика тези дейности оказват влияние върху обществения ред и дали изобщо засягат правата на трети лица. Тази тенденциозност и непропорционалност на разпоредбата на чл. 3, т. 7 от Наредбата е недопустима, незаконосъобразна и не следва да се допуска.

#### **ПРАВЕН ИНТЕРЕС от оспорването:**

Представяването от мен дружество „Ваклин Груп“ ООД е с предмет на дейност „Проектиране, строителство, проучване, независим строителен надзор (след получаване на лицензия за съответния вид строително-монтажни работи), всякаква търговска и промишлена дейност, предоставяне на всякакви услуги, търговско представителство, посредничество, вътрешна и външна търговия, всякаква друга дейност, незабранена от



закона". Дружеството се занимава с инвестиции и строителство на сгради вече над 17 години на територията на Столична община и дейността му е пряко засегната от приложното поле на чл. 3, т.7 на Наредбата, предмет на настоящото оспорване. Прилагам в уверение на горното актуално Удостоверение № I – TV 016317 от Камарата на строителите в България.

**ПЕТИТУМ:**

Уважаеми административни съдии, моля да прогласите разпоредбата на чл. 3, т. 7 от НАРЕДБА ЗА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА, приета с Решение № 676 на Столичен общински съвет от 27.09.2018г. по Протокол № 61, точка 3 от дневния ред по доклад № СОА17-ВК66-6552/13/26.07.2018г., за **НИЩОЖНА**, евентуално за НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНА. Моля да ми бъдат присъдени сторените разноски в производството.

Приложения:

1. Извадка на Решение № 676 на Столичен общински съвет от 27.09.2018г. по Протокол № 61, точка 3 от дневния ред по доклад № СОА17-ВК66-6552/13/26.07.2018г., с Приложение № 1 към него – НАРЕДБА ЗА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА;

2. Доклад до Столичен общински съвет с вх. №СОА17-ВК66-6552/28.09.2017г., придружен с проект за решение на СОС, проект на текста на Наредба за обществения ред на територията на Столична община, мотиви и предварителна оценка на въздействието.

3. Удостоверение № I – TV 016317 от Камарата на строителите в България на „Ваклин Груп ООД“, с ЕИК 130499250.

4. Справка от Търговския регистър за дружеството „Ваклин Груп“ ООД.

5. Квитанция за заплатена държавна такса.

6. Копие от жалбата и приложенията към нея.

С почит: 