



СТОЛИЧНА ОБЩИНА

СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 02/93 77 591, <https://council.sofia.bg>

РЕШЕНИЕ № 320

на Столичния общински съвет

от 25.05.2023 година

За приемане на Наредба 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.

МОТИВИ:

I. ПРИЧИНИ, КОИТО НАЛАГАТ ПРИЕМАНЕТО НА АКТА (съгласно чл.28, ал.2, т.1 от Закона за нормативните актове):

Към настоящия момент на територията на Столична община действа Наредба за обществения ред на територията на Столична община (*Приета с Решение № 676 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.), изм. - Решение № 5055 от 18.07.2019 г. на АССГ по адм. д. № 12193/2018 г., V тричленен състав, потвърдено с Решение № 3815 от 12.03.2020 г. на ВАС по адм.д.№ 13541/2019 г.,изм. - Решение № 6819 от 13.11.2019 г. на АССГ по адм.д.№ 2510/2019 г., потвърдено с Решение № 16039 от 31.12.2020 г. на ВАС по адм.д. № 4401/2020 г., изм. и доп. - Решение № 45 по Протокол № 46 от 27.01.2022 г., в сила от 1.03.2022 г.*), която регулира освен всичко друго и: обществения ред на територията на Столична община, реда и условията за провеждане на масови мероприятия; опазването на общинските имоти, предназначени за общо ползване; изискванията към шума.

Динамичното развитие на обществените отношения във връзка с провеждането на масови мероприятия, и начинът по който те оказват своето влияние на градската среда на територията на Столична община от една страна, и по-добрата систематика на регулацията на местно ниво – от друга, както и подобряването на юридическата техника налагат обособяването на тези отношения в нова наредба.

На следващо място, налице е необходимостта от регулация на обществените отношения на територията на Столична община, попадащи в категорията на такива, свързани с определянето на изисквания за

дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура - чл.21, ал.1, т.13 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Следва да се имат предвид и съдебните производства по обжалване на настоящата Наредба за обществения ред на територията на Столична община.

Не на последно място, с Решение № 323 от 10.06.2021 г. на Столичния общински съвет е създадена работна група от общински съветници, представители на столичната общинска администрация, както и на Столичната дирекция на вътрешните работи, сектор „Общинска полиция“ със задача да предложат изменения на действащата Наредба за обществения ред на територията на Столична община. При изработването на представения проект на нов нормативен акт са взети под внимание препоръките и предложенията, направени в хода на работата на работната група по цитираното по-горе Решение на Столичния общински съвет.

В тази връзка потенциалното потвърждаване в цялост на Решение № 6194/26.10.2022 г. по адм.д. № 8211/2021 г. на АССГ от страна на ВАС по адм.д. № 267/2023 г., което към настоящия момент е обявено за решаване, би довело до изключително големи затруднения в провеждането на масови мероприятия, както и на спортни, културни, обществени и други масови мероприятия, както и сватбени, семейни и фирмени тържества, на открити общински имоти, доколкото не би съществувал законов ред за тяхното провеждане на територията на Столична община. Това би предизвикало непоправими или трудно поправими последици за засегнатите лица, чието избягване зависи изцяло от определянето на съкращения 14-дневен срок за провеждане на обществени консултации съгласно чл.26, ал.4, изр. второ ЗНА.

На следващо място, следва да се отбележи, че е необходимо да се определи срок за провеждане на обществените консултации съгласно чл.26, ал.4, изр. второ от Закона за нормативните актове (ЗНА) в размер на 14 дни.

Мотивите за това са, както следва:

В практиката си Върховният административен съд приема, че срокът по чл.26, ал.4 ЗНА е израз на минималната гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност (*Решение № 274 от 11.01.2023 г. на ВАС по адм.д. № 2375/2022 г., VIII о.*), както и че правомощието за съкращаване на времето за обществено обсъждане има за пряк краен резултат ограничаване на правото на участие на засегнатите субекти в производството по приемане на акта, както и че това правомощие, тъй като не е дефинитивно ограничено при използването му, е акт, издаван в условията на оперативна самостоятелност и поради което спрямо него

следва да се съблюдава принципа за съразмерност, установен в чл.6 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), както и че трябва да се прави разлика при приложението на изключението, когато става въпрос за издаването на акт с ранг на закон и подзаконов акт, то намира, че нормата на чл.26, ал.4, изр. второ ЗНА, относно това кога един случай е изключителен, следва да се разбира като такава даденост от обективни факти, установени в хода на процеса по изготвяне на подзаконов нормативен акт, чиято преценка от гледна точка на критериите на чл.6 АПК, да обосновава извод, че всяко забавяне на общественото обсъждане над 30 дни би довело до резултат, при който нормативният акт, чието изпълнение цели да обезпечи поставения за обсъждане проект на подзаконов нормативен акт, ще предизвика непоправими или трудно поправими последици за засегнатите лица, чието избягване зависи единствено от обсъжданите до 16 дни разлика между общия минимален 30 дневен срок по чл.26, ал.4, изр. първо ЗНА и минималния 14-дневен срок по чл.26, ал.4, изр. второ ЗНА (*Решение № 9393 от 14.07.2021 г. по адм.д. № 2207/2017 г., III отд. на ВАС* и др.). В тази връзка потенциалното потвърждаване в цялост на Решение № 6194/26.10.2022 г. по адм.д. № 8211/2021 г. на АССГ от страна на ВАС по адм.д. № 267/2023 г., което към настоящия момент е обявено за решаване, би довело до изключително големи затруднения в провеждането на масови мероприятия, както и на спортни, културни, обществени и други масови мероприятия, както и сватбени, семейни и фирмени тържества, на открити общински имоти, доколкото не би съществувал законов ред за тяхното провеждане на територията на Столична община. Това би предизвикало непоправими или трудно поправими последици за засегнатите лица, чието избягване зависи изцяло от определянето на съкращения 14-дневен срок за провеждане на обществени консултации съгласно чл.26, ал.4, изр. второ ЗНА.

II. ЦЕЛИТЕ, КОИТО СЕ ПОСТАВЯТ съгласно чл.28, ал.2, т.2 от Закона за нормативните актове):

Настоящият проект на изцяло нова Наредба 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 изготвя с цел актуализиране, прецизиране и систематизиране на съществуващата нормативната уредба. Поставената задача е да се създаде нова съвременна нормативна уредба, изразяваща баланса между правата и свободите на гражданите и задължението на местната власт да осигури реда при провеждането на масовите мероприятия, опазването на общинските имоти и вещи и изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседни в жилищни сгради.

Проектът на наредба съдържа няколко основни части: общи положения, които очертават предмета на регулация на настоящата наредба,

реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазването на общинските имоти и вещи, предназначени за общо ползване, изискванията към шума, контролът на тези дейности, както и санкциите, които може да налага Столична община.

Именно това е и целта на наредбата - да осигури правото на всеки гражданин и посетител на столицата да упражнява свободно и сигурно своите права.

В глава втора е намерила място регламентацията относно реда и условията за провеждане на масови мероприятия, които биват - събрания, митинги и манифестации. Освен, че по този начин се гарантира спокойното и предвидимо провеждане на изброените мероприятия, наредбата има за цел да доразвие и усъвършенства съществуващата уредба в областта на провеждането на масови мероприятия на обществени места. Извън разпоредбите на проекта са оставени мероприятията, които са в обхвата на Закона за събранията, митингите и манифестациите. Доразвит е съществуващият ред като е посочен какъв акт следва да издаде кметът на Столична община, а именно - разрешение или отказ при подадено заявление за провеждане на масово мероприятие. В проекта е дефинирано понятието „масово мероприятие“ за целите на Наредбата. По този начин се постига завършеност на нормативната уредба и се създава единен нормативно закрепен ред и условия за заявяването, разрешаването, провеждането и забраняването на подобни мероприятия.

В третата част на проекта са създадени разпоредби, чрез които се защитават общинските имоти и имущество, предназначени за общо ползване. Посочените имоти и имущество имат за цел да създават приятна и красива външна среда на гражданите. Посегателствата върху тях или неправилното им използване създават опасност както за извършителите, така и на другите членове на обществото, като на последно място и довеждат до увреждането на общинско имущество. Въведен е също така разрешителен режим за рисуване на графити извън определените за целта зони заедно с административно производство по издаване на конститутивния административен акт в полза на заявителя на визуалния проект. Прецизирани и формализирани са забраните за нерегламентирано драскане, като се предвижда осъществяването на текущ и последващ контрол за спазването на предвидената забрана от страна на физически и юридически лица. Посредством препращане към Наредбата за именуване, преименуване на общински обекти, поставяне, преместване и премахване на паметници и художествени елементи на територията на Столична община се предвижда въвеждането на диференциран режим за рисуването на графити и техните производни в градската среда.

Глава четвърта забранява създаването на шум на територията на Столична община, предизвикан от домашни дейности и от съседи в жилищни сгради, като към това се отнася и до шум от 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, с което се цели осигуряване спокойствието и пълноценната почивка на всички граждани.

В последната част подробно и ясно са описани всички контролни органи, техните правомощия, както и размерът на санкциите, които могат да налагат.

Сред основната цел за приемането на предложениия проект на Наредба може да бъде посочена необходимостта от осигуряването на обществения ред и спокойствието, с което да се даде възможност всеки гражданин и посетител на столицата да упражнява свободно и сигурно своите права и да постига интересите си.

III. ФИНАНСОВИТЕ И ДРУГИ СРЕДСТВА, НЕОБХОДИМИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА НОВАТА УРЕДБА (съгласно чл.28, ал.2, т.3 от Закона за нормативните актове):

Представеният проект няма да изисква допълнителни финансови средства. Прилагането на наредбата ще се осъществява с предвидените финансови средства в бюджета за структурните звена, изпълняващи контролни функции по тази наредба.

IV. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО (съгласно чл.28, ал.2, т.4 от Закона за нормативните актове):

Защита правата и интересите на гражданите и гостите на Столична община чрез прилагане на модерна нормативна уредба.

V. СЪОТВЕТСТВИЕ НА ПРОЕКТА ЗА НОРМАТИВЕН АКТ С ДЕЙСТВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И С ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (съгласно чл.28, ал.2, т.5 от Закона за нормативните актове):

Предлаганият проект на Наредба 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 е в съответствие с разпоредбите на приложимото българско право, както и с първичните и производни източници по чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз и с неписаните вътрешни и външни източници на правото на Европейския съюз и най-вече с Европейската харта за местно самоуправление.

При изготвянето на проекта на нормативен акт, касаещ начина на провеждане на масови мероприятия на територията на Столична община са съобразени основните правомощия на общинските съвети по приемането на наредби съобразно чл. 8 от Закона за нормативните актове, а именно изготвеният проект на нормативен акт е в съответствие и с относимите

разпоредби на Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия, както и с Директива 2013/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. за хармонизиране на законодателствата на държавите членки за предоставяне на пазара на пиротехнически изделия. Съобразени са изискванията и на чл.3, ал.5 от Закона за защита от шума в околната среда (ЗЗШОС), която урежда изрична законова делегация на общинските съвети относно изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности и от съседи 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. В този смисъл е и **Решение № 6819 от 13.11.2019 г. на АдмС - София по адм. д. № 2510/2019 г., 11-ти с-в, докладчик съдията Татяна Жилова.**

При разработването на проекта на нормативен акт е съобразена и относимата съдебна практика по приложението на Наредбата за обществения ред на територията на Столична община. В този смисъл, в **Решение № 9 от 07.01.2010 г. по адм.д. № 2397/2009 г., на Административен съд-София град,** потвърдено с **Решение № 13574 от 12.11.2010 г. по адм.д. № 3632/2010 г., на Върховния административен съд, III отд.,** се отбелязва следното:

“Според чл. 1 от Наредбата за обществения ред, същата урежда обществения ред и опазването на общинските имоти с цел да осигури приветлива градска среда, хармоничност, толерантност във взаимоотношенията между гражданите на територията на СО. Като правно основание за приемането на решението в доклада на вносителя се сочи чл.21, ал.1, т.23 от ЗМСМА за правомощието на общинските съвети да решават и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. От съдържанието на разпоредбите следва и основание за приемането ѝ по чл.21, ал.1, т.13 от ЗМСМА, предвид действието ѝ спрямо лицата и целта, определени в чл.1, ал.1 и 2. От предметното съдържание на разпоредбите следва, че общинският съвет е определил със същите различни правоотношения, в това число и ползването на общи територии от сгради и прилежащи терени, ред за ползване на територии, публична собственост - обществени територии, както и изисквания при осъществяване на дейността на физически и юридическите лица и поведението на физически лица на територията на Столична община, които изисквания общо е обозначил като „обществен ред“. Последното понятие следва да се тълкува в смисъл на правен ред, правопорядък, който се установява по отношение на посочените правни субекти. Основание за такова тълкуване е и трайната съдебна практика на ВАС във връзка с понятието „обществен ред“ употребено в

закона - чл. 183, ал. 2, т. 1 предл. второ от Закона за движението по пътищата /ЗДвП/, чл. 16, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 12, ал. 1, т. 6 от ЗКВВООБ, чл. 234 Закон за министерството на вътрешните работи /ЗМВР (отм)/, което се разбира като "установеният нормативен порядък", "система както от правни, така и от морални норми", а "нарушение на общественя ред е всяко нарушение на нормативно установения порядък". В решение № 7 на Конституционния съд по конституционно дело № 1/1996 г. се сочи, че под "обществен ред" следва да се разбира "установеният с нормативни актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват съответните граждански права". Според чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания, административно нарушение е това деяние /действие или бездействие/, което нарушава установения ред на държавно управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо. В мотивите на Тълкувателно решение № 4/06.06.2008 г. на ВАС във връзка с тълкуването на въпроса, кои административни нарушения са нарушения на общественя ред по смисъла на чл.12, ал.1, т.6 от ЗКВВООБ, също подробно е обсъдено понятието "обществен ред", като се посочва, че липсва легална дефиниция на това понятие. При тълкуването му с оглед на посочената разпоредба и целта на закона се стига до извод, че понятията "обществен ред" и "ред на държавно управление" не са равнозначни, а с оглед съдържанието на тълкуваната разпоредба приема, че нарушение на общественя ред ще бъде налице, "когато се засягат обществени отношения, свързани с реда и спокойствието, със сигурността на гражданите...".

Общинският съвет е компетентен да приеме норми за поведение, задължителни за физическите и юридическите лица на територията на съответната община, по въпроси, които не са от изключителната компетентност на други органи - чл.21, ал.1, т.23 ЗМСМА, в сферите, очертани в разпоредбата на чл.17, ал.1 ЗМСМА, които законът предоставил в тяхна компетентност. Правомощието общинският съвет по чл.21, ал.1, т.13 ЗМСМА да определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура, кореспондира с определените сфери на местно самоуправление по т. т. 1, 2, 5, 6, 7, 8 и 9 на чл. 17, ал. 1 от същия закон. Безспорно предвидената по чл. 1, ал. 2 цел на Наредбата за общественя ред е правно допустима и в съответствие с общите принципи на правото въобще, както и с разпоредбата на чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление. Конституционният съд в свое Решение № 6/29.09.2009 г. по конституционно дело № 7 от 2009 г., подчертава, че

параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба, която следва да е в съответствие с международните договори и конкретно с чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, според който същността на местното самоуправление е правото и реалната възможност местните общности да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дела, а обхватът на правомощията на общините трябва да бъде максимално широк, начините за тяхното упражняване, изградени на основата на широка автономия, съчетана с наличието на средства за осъществяване. Нормативната уредба на правоотношенията, очертани предметно с чл. 1 от процесната наредба, безспорно представлява съществена част от обществените дела на местното самоуправление, осъществявани в интерес на самоуправляващите се общности.

От изложеното следва и извод за наличие на законово определено общо правомощие общинският съвет да уреди чрез приемането на наредба правоотношения, представляващи "обществен ред" на територията на общината, т.е. да установи правопорядък с местно значение, съобразно изложеното с това понятие, но при спазване на разпоредбите на чл. 75 - чл. 79 АПК, при субсидиарно приложение на разпоредбите на ЗНА за неуредените въпроси, съгласно чл. 80 от същия кодекс.

На следващо място, в **Решение № 3603/04.04.2023 г. на ВАС по адм.д. № 184/2023 г., III отд.** се приема, че „**общинският съвет може да приема разпоредби с нормативен характер, които имат за цел да регулират обществените отношения по опазване и обезпечаване на обществения ред на територията на съответната община“** и „**спокойствието на населението ѝ**“. „**Следователно, целта на оспорените разпоредби е да гарантира защитата на обществения ред на територията на Столична община и спокойствието на населението ѝ, извън уредбата и случаите предвидени със Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия (ЗОБВВПИ). Предвид изложеното налага се изводът, че оспорените разпоредби са приети от компетентен орган.**“

В допълнение към гореизложеното, при изработването на проекта на нормативен акт е взета под внимание практиката по приложението на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека, съставена в Рим на 04.11.1950 г., ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г. Съгласно чл. 11 ЕКПЧ се казва, че т. 1 „всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите

интереси“, а т.2 - „Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Утвърдена практика на Европейския съд по правата на човека е, че ЕКПЧ не само задължава органите на договарящите държави да спазват правата и свободите, прогласени в нея, но изисква от тях да осигурят и упражняването на тези права и свободи, като предотвратят и предвиждат обезвреда за тяхното нарушаване.

Употребата на израза „мирни“ в чл.11 ЕКПЧ значително стеснява обхвата на предоставяната закрила. В този смисъл, на законово ниво в Закона за събранията, митингите и манифестациите (чл.12, ал.2) и проектът на Наредба допускат при основания, при които може да се смята, че едно планирано събрание няма да бъде мирно, или ако стане ясно по време на събранията, забраната за провеждане на самото мероприятие не нарушава чл.11, т.1 ЕКПЧ.

Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“ В Решение по дело *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne v. Smitzerlant*, D&R 17 (1980) се приема, че подобно на свободата на изразяване на мнения, свободата на мирни събрания „е основно право в едно демократично общество и (...) една от основите на това общество“. В Решение от 26 април 1991 г. по делото *Wogt* се приема, че мирните събрания (включително демонстрациите) трябва да бъдат преценявани въз основа на също тъй строг стандарт, както другите средства за изразяване на мнения. Горните съображения означават, че събранията с публичен характер могат да бъдат подчинени на разрешителен режим, предимно в случаите свързани с мирния характер и не трябва да засягат самото право на събрания.

Проектът на нормативен акт е съобразен и с всички относими международноправни актове, които по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България са част от вътрешното законодателство и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат, така и в норми на Основния закон, а именно - чл.20, пар.1 от Всеобщата декларация за правата на човека (приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г.) и чл. 21 от Международния пакт за граждански и политически права (ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г., в сила за Република България от 23.03.1976 г.).

Подробните мотиви за необходимостта от приемане на Наредба 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 описани в Доклада на вносителите.

На основание чл.7, ал.2 и чл.8 от Закона за нормативните актове, във вр. с чл.21, ал.1, т.13, във вр. с ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, във вр. чл.76, ал.3 и чл.79 от Административно-процесуалния кодекс и чл.3, ал.5 и чл.16а, ал.3 и ал.6 от Закона за защита от шума в околната среда

С Т О Л И Ч Н И Я Т О Б Щ И Н С К И С Ъ В Е Т

Р Е Ш И :

Приема Наредба 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, представляваща Приложение № 1 към настоящото решение.

Настоящото решение е прието на заседание на Столичния общински съвет, проведено на 25.05.2023 г., Протокол № 77, точка 3 от дневния ред, по доклад № СОА23-ВК66-4509/05.05.2023 г. и е подпечатано с официалния печат на Столичния общински съвет.

**Председател на Столичния
общински съвет:**

(п)

Георги Георгиев