



РЕШЕНИЕ № 90

гр. Сливен, 02.06.2020 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЛИВЕН, в публичното заседание на двадесет и седми май през две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: С ДРАГОМАНСКА
ЧЛЕНОВЕ: Г ИВАНОВА
И ЖЕКОВА

при секретаря Г Георгиева и с участието на прокурора Х Куков като разгледа докладваното от съдия Драгоманска административно дело № 538 по описа за 2019 година, за да се произнесе съобрази:

Производството е административно и намира правното си основание в чл. 185 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр. Сливен, с който е оспорена Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен, приета с Решение № 794/31.08.2017 год. от Общински съвет Сливен.

В протеста се твърди, че Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен е издадена без законова делегация за това. Посочва се, че компетентност за подзаконова регламентация не произтича нито от ЗМВР, нито от разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, според която общинският съвет приема наредби в изпълнение на правомощията си. Заявява, че съгласно цитирания текст, приложен във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, респ. - чл. 8 от ЗНА, изисква предмет на регулация да са неуредени от нормативни актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. В случая в чл. 1 от Наредбата е определен предметният обхват, а по-нататък се съдържат конкретни правила. Твърди се, че посочените въпроси са уредени от норми с по-висок ранг, поради което счита, че наредбата е приета при липса на компетентност. Предлага да се обяви за нищожна Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен. Заявена е и претенция за присъждане на направените по делото разноски.

В съдебно заседание вносителят на протеста, се явява, поддържа протеста и счита, че следва да бъде уважен.

Административният орган – Общински съвет Сливен, се представлява в съдебно заседание от упълномощен процесуален представител, който оспорва протеста, моли да бъде отхвърлен като неоснователен и претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Окръжна прокуратура – Сливен, дава заключение за основателност на подадения протест.

Административният съд, след като прецени наведените в протеста доводи, изразените становища и събраните по делото относими към спора доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Оспорената Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен е приета с Решение № 794/31.08.2017 год. на Общински съвет Сливен.

На 30.06.2017 г. Кметът на Община Сливен е внесъл в Общински съвет /ОС/ - Сливен, Предложение за приемане на Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен, към което е приложен проект на наредба и мотиви към него. На 30.06.2017 г. проекта на наредба ведно с мотивите към него е публикуван на официалния сайт на Общински съвет Сливен. Предложението на Кмета е разгледано от Постоянни комисии /ПК/ при ОС – Сливен, които подкрепят проекта за наредба.

С покана № 27 от 23.08.2017 г. е свикано заседание на Общински съвет, в дневния ред на което по т. 2 е включено за разглеждане проект на Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен. На 31.08.2017 г. е проведено заседание на Общински съвет – Сливен, на което е прието Решение № 794, с което Общински съвет – Сливен, основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 8, чл. 28 от ЗНА и чл. 137 от ЗМВР, приема Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен.

Решението е прието с поименно гласуване с 30 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „Въздържал се“, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41.

По делото е прието писмо на Началник на РСПБЗН – Сливен до кмета на община Сливен, обективиращо предложението за приемане на Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен.

Въз основа на установената по делото фактическа обстановка, съдят прави следните правни изводи:

Протестът е допустим. Подаден е срещу подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК, като упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок. Протестът е подаден от прокурор в Окръжна прокуратура– Сливен, съобразно правомощията му по чл. 186, ал. 2 от АПК.

Разгледан по същество, протестът е основателен.

Предмет на настоящия съдебен контрол е Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Сливен, приета от Общински съвет Сливен, на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 8, чл. 28 от ЗНА и чл. 137 от ЗМВР

Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, с което е приета оспорената наредба, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението следва да е взето с необходимото мнозинство. Решението е взето с 30 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „Въздържал се“, при общ брой на общинските съветници – 41. Следователно, заседанието на ОС - Сливен е законно /по арг. от чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА/, тъй като на него са присъствали повече от половината от общия брой на съветниците. Процесното решение е взето и с необходимото мнозинство – повече от половината от присъстващите съветници, съгласно нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА, и с квалифицирано мнозинство – повече от половината от общия брой на съветниците, съгласно нормата на чл. 27, ал. 4 от ЗМСМА. Следователно, решението, с което е приета оспорената Наредба, е взето с необходимите кворум и мнозинство.

Наредбата е приета и при спазване на административнопроизводствените правила - Проектът за наредба е публикуван на интернет страницата на Общински

съвет Сливен, заедно с мотивите, бил е обсъден от създадените постоянни комисии в Общински съвет, дали положително становище. Представени са доказателства за обнародването на Наредбата във в-к "Сливенски новини"-бр. 33 от 29.09.2017г.



Независимо, че наредбата е приета при спазване изискванията на чл. 27 от ЗМСМА за кворум и мнозинство, протестът на прокурора при ОП-Сливен е основателен поради следните съображения :

Съгласно общата разпоредба на чл. 76 АПК: "Нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи. (2) Компетентността да се издават нормативни административни актове не може да се прехвърля. (3) Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение". Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), общинският съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

В специалния ЗМСМА също е предвидено, че: "В изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения". Законодателят изрично е посочил в норма от специалния закон – чл. 17, ал. 1 ЗМСМА, 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 изчерпателно изброените сфери на обществения, културния и социалния живот.

Следователно Общинският съвет има нормотворческа компетентност, но следва да е изрично овластен от Конституцията или отделен закон, за да е валиден издадения от него акт.

Оспорената Наредба за осигуряване на пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Сливен, е приета като подзаконов нормативен административен акт на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, вр. чл. 8, чл. 28 от ЗНА и чл. 137 от ЗМВР с Решение № 794 от 31.08.2017 г. по протокол № 27 на Общински съвет – Сливен, и е в сила от датата на приемането ѝ. Цитираната норма на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА определя единствено видовете актове, които приема общинският съвет като орган на местно самоуправление. Липсва обаче изрично основание, предвидено в ЗМСМА, даващо право на общинските съвети да издават наредба за регулиране на местно ниво на обществените отношения, свързани с пожарната безопасност.

Такова основание не е предвидено и в други нормативни актове от по-висока степен. В действащия ЗМВР не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност. Предвидената делегация в отделни текстове от ЗМВР, дават такива права на съответните министри, а не на местната власт в лицето на общинските съвети. Съгласно чл. 125, ал. 4 от ЗМВР "за определяне на правилата и нормите за пожарна безопасност при други дейности, които създават опасност за възникване на пожари и застрашават живота и здравето на гражданите, министърът на вътрешните работи съвместно със съответния министър издават наредби". Регламентация в тази насока се съдържа в Наредба № 8121з-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатацията на обектите (ДВ, бр. 89/2014 г.), съвместно издадена от министрите на инвестиционното проектиране и вътрешните работи на основание чл. 125, ал. 2 ЗМВР, където в чл. 1 е посочено, че същата определя правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатацията на обектите в урбанизираните, земеделските, горските и

защитените територии и в нарушените територии за възстановяване, наричани за краткост "обекти". Специални правила за взаимодействие между компетентните органи и органите на местно самоуправление са уредени в Наредба № 81213-758 от 22.10.2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР, Наредба № 81213-1006 от 24.08.2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № Из-1971 от 29.10.2009 г. за строително технически правила и норми за осигуряване на безопасност при пожар, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройство, Наредба № 81213-882/25.11.2014 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 81213-968/10.12.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при извършване на дейности в земеделските земи, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на земеделието и храните, Наредба № 81213-531/09.09.2014 г. за реда и условията за осъществяване на дейности по осигуряване на пожарна безопасност на обекти и/или поддържане и обслужване на уреди, системи и съоръжения, свързани с пожарната безопасност, от търговци и контрола върху тях, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, приета с ПМС № 123/25.06.2012 г. Следователно регулирането на обществените отношения по прилагане на закона се извършва с подзаконов нормативен акт, но компетентността за издаването му не принадлежи на общинските съвети, а на посочените в закона министри.

Действително в нормата чл. 137, т. 2 от ЗМВР, каквото е направеното възражение от пълномощника на Общински съвет Сливен, е предвидено, че за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места органите на държавната власт и местното самоуправление разработват съгласувано с органите за пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места. Но тази разпоредба не овластява местните общински съвети да издават подзаконов нормативни актове по пожарна безопасност. Като орган на местното самоуправление в една община общинският съвет следва да разработи свои вътрешни правила, валидни за нейните обекти, а не да преурежда на местно ниво такива обществени отношения, които вече са регулирани. В този смисъл недопустимо е с наредба на общински съвет да се уреждат обществени отношения, регламентирани с актове от по-висока степен и за приемането на които не е налице законова делегация. Липсата на законово определена компетентност за издаването на даден административен акт прави същия нищожен.

С оглед изложеното, само по себе си правомощието на общинския съвет да регламентира правопорядък с местно значение, не му предоставя правомощие да изземва изключителната компетентност на други органи и да преурежда обществени отношения, уредени с нормативен акт от по-висока степен, какъвто е ЗМВР и издадените въз основа на него горесцитирани наредби.

С оглед гореизложеното се налага извод, че протестираната наредба е приета без законова делегация, при липса на правно основание, което води до липса на материална компетентност на издалия я орган и обосновава извод за нейната нищожност. Поради това настоящият съдебен състав споделя доводите изложени в протеста на Окръжна прокуратура – Сливен, че Общински съвет

Сливен е осъществил нормотворческа дейност надхвърляща пределите на своята компетентност, тъй като няма нормативен акт от по – висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения от местно ниво.



От изложеното следва, че протестът е основателен и следва да се уважи, като се прогласи нищожността на протестираната Наредба.

С оглед изхода на спора, в полза на Окръжна прокуратура - Сливен следва да бъдат присъдени претендираните и направени по делото разноси в размер на 20 лева, представляващи внесена такса за съобщаване на оспорването чрез обявление в „Държавен вестник“.

С оглед изхода на спора, претенцията на административния орган за присъждане на юрисконсултско възнаграждение е неоснователна.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК,
Административен съд – Сливен

Р Е Ш Е Н И Е:

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА по протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Сливен Наредба за осигуряване пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Сливен, приета с Решение № 794 от 31.08.2017 г. по протокол № 27 на Общински съвет – Сливен.

ОСЪЖДА Общински съвет Сливен да заплати на Окръжна прокуратура Сливен направени по делото разноси в размер на 20 лв.(двадесет лева).

Решението може да се оспорва с касационна жалба или касационен протест пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението подлежи на обявяване при условията и по реда на чл. 194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:



РЕШЕНИЕ

№ 8466

София, 1. 07. 2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на единадесети ноември две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Д

ДОБРЕВА

ЧЛЕНОВЕ: В

ГЛАВИНОВА

Е

МИТЕВ

при секретар

Н

Аврамова

на прокурора

В

Станев

от съдията

Е

МИТЕВ

по адм. дело № 7838/2020.

и с участието
изслуша докладваното

Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба от Общински съвет- Сливен, подадена чрез процесуален представител – юрк. Радкова- Кънева срещу Решение № 90/ 02.06.2020 г. по адм. дело №538/ 2019 г. на Административен съд– Сливен , с което е обявена за нищожна по протест на прокурор в Окръжна прокуратура- Сливен Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Сливен /Наредбата/, приета с Решение № 794 от 31.08.2017г. по Протокол № 27 на Общински съвет Сливен.

В касационната жалба са развити доводи за необоснованост и неправилност на съдебното решение, поради нарушение на материалния закон.

Посочва се, че разпоредбите на специалния закон съдържат норми овластяващи общинският съвет да приеме атакувания подзаконов нормативен акт.

Моли да се отмени решението и се потвърди оспорената наредба.

Ответникът- Прокурор при Окръжна прокуратура- Сливен , редовно призован, не изпраща представител и не взема становище.

Представителят на Върховна административна прокуратура

дава мотивирано заключение за неоснователност на касационния протест. Счита, че общинският съвет няма компетентност да издава посочения подзаконов нормативен акт, каквато е протестираната Наредба на Общински съвет Сливен, като съдебното решение е правилно и като такова следва да бъде оставено в сила.



Върховният административен съд, пето отделение, намира, че касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК от надлежна страна, участвала в първоинстанционното производство, за която съдебният акт е неблагоприятен, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, същата е неоснователна.

Със съдебното решение е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура Сливен е обявена нищожността на Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Сливен.

Приел е, че правомощието на общинския съвет да регламентира правопорядък с местно значение не му предоставя правомощие да изземва изключителната компетентност на други органи и да преурежда обществени отношения, уредени с нормативен акт от по висока степен, какъвто е Закона за министерство на вътрешните работи.

Съдебното решение е правилно.

Обоснован е извода на съда, че при издаване на оспорената Наредба е нарушен материалния закон.

Съгласно чл.7, ал.2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по- висока степен. 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- чл.76, ал.3 АПК, чл. 8 ЗНА и чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 ЗМСМА.

Съгласно посочените норми, общинските съвети имат нормотворческа компетентност, с определен и съответно ограничен териториален обхват. Общинските съвети приемат нормативни актове - правилници и наредби, с които уреждат обществени отношения с местно значение, т.е. същите са териториални нормотворчески органи с обща компетентност.

Не всеки въпрос в неговия местен аспект обаче може да бъде предмет на уредба с нормативен акт, приет от общински съвет. За упражняване на нормотворческата компетентност от общинските съвети е необходима надлежна законова делегация. Такава делегация, в съответния закон- ЗМВР, липсва по отношение на оспорената Наредба, както правилно приема първоинстанционния съд.

Следва да бъде споделена преценката, че протестираната

Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Сливен не съответства на изискванията на чл. 137, т. 2 от ЗМВР. Общинският съвет може да приеме специфични за територията на общината правила- инструкции или методики, но същите са с по- нисък ранг от наредбата, като определят конкретно поведение за определени адресати. Освен това същите се приемат, съгласувано- съвместно с териториалните органи за пожарна безопасност и защита на населението. ЗМВР не съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност. Съгласно чл. 125, ал. 2 и ал. 4 от ЗМВР, правилата и нормите за пожарна безопасност при проектиране, строителство и експлоатация на обекти се определят с наредби на министъра на вътрешните работи, съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството, а за определяне на правилата и нормите за пожарна безопасност при други дейности, които създават опасност за възникване на пожари и застрашават живота и здравето на гражданите, министърът на вътрешните работи, съвместно със съответния министър издават наредби.

Правомощията на органите на местното самоуправление в сферата на процесните обществени отношения и конкретно за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места, са предвидени в чл. 137 от ЗМВР, но същите са ограничени по предметен обхват, както следва: органите на местното самоуправление осигуряват спазването на правилата и нормите за пожарна безопасност и защита при бедствия на териториите на общините и кметствата; разработват съгласувано с органите за пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места; информират органите за пожарна безопасност и защита на населението за издадените разрешения при и по повод предстоящи организирани масови прояви, посещения на чуждестранни делегации, честване на национални и официални празници, спортни и други мероприятия, свързани с масово събиране на хора.

Следва, че в относимата законова уредба не е установена правна възможност за регулиране на обществените отношения, свързани с пожарната и аварийна безопасност с нормативен акт, приет от общински съвет, което сочи за отсъствие на нормотворческа компетентност на издателя, респ. за нищожност на оспорената Наредба в хипотезата на чл. 146, т. 1 от АПК.

При сравнителен анализ на действащите подзаконови актове, приети в съответствие със законовата делегация по чл. 125 от ЗМВР, се установява, че те съдържат регламентация на същите обществени отношения. В Наредба № 81213-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация на обектите /ДВ, бр. 89/2014 г. /, издадена съвместно от министрите на инвестиционното

проектиране и вътрешните работи на основание чл. 125, ал. 2 ЗМВР, е посочено, че същата определя правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатацията на обектите в урбанизираните, земеделските, горските и защитените територии и в нарушените територии за възстановяване.

Наредба № 81213-758 от 22.10.2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР и Наредба № 81213-1006 от 24.08.2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР, имат специални правила за взаимодействие между компетентните органи и органите на местно самоуправление.

Наредба № 13-1971 от 29.10.2009 г. за строително-технически правила и норми за осигуряване на безопасност при пожар, изд. от министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие, Наредба № 81213-882 от 25.11.2014 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 81213-968 от 10.12.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при извършване на дейности в земеделски земи, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на земеделието и храните и др., съдържат правила за пожарна безопасност на специалните обекти и дейности. Административнонаказателните разпоредби за нарушения на тези правила са регламентирани в глава петнадесета на ЗМВР.

С преуреждането в разпоредбите на Наредбата на ОбС, на вече уредени обществени отношения, ОбС– Сливен е нарушил материалната си компетентност, като е излязъл извън рамките на ограничените от чл. 76, ал. 3 АПК правомощия. Нормативният административен акт е приет при липса на материална компетентност, поради което е нищожен.

За регулирането на тези обществените отношения за пожарна безопасност в ЗМВР не е предвидена законова делегация за общинските съвети да издават наредби, свързани с пожарната безопасност– чл.125, ал.2- 4 ЗМВР. Такова основание не е предвидено и в други нормативни актове от по- висока степен. В тази насока е и чл. 17, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, съгласно който местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение.

Посоченото води до правния извод, че общинският съвет няма компетентност да издава посочения подзаконов нормативен акт, каквато е протестираната Наредба на Общински съвет Сливен.

Предвид изложеното оспорената Наредба е приета без надлежно овластяване на общинския съвет по силата на нормативен акт от по-висока степен и поради липсата на материална компетентност на

23

издателя на акта е нищожна.

Решението на адм. съд, като правилно следва да бъде оставено в сила.

Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, пето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 90/ 02.06.2020 г. по адм. дело №538/ 2019 г. на Административен съд– Сливен.

Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ

ЧЛЕНОВЕ