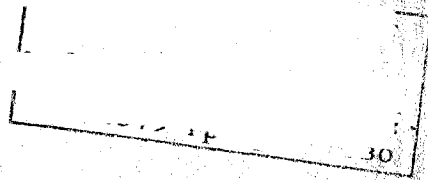


# РЕШЕНИЕ

№ 494/22.7.2020г.



гр. Пазарджик,

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Пазарджик – XI – административен състав, в открито съдебно заседание на двадесет и четвърти юни, две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДЕСИСЛАВА КРИВИРАЛЧЕВА  
ЧЛЕНОВЕ: 1. ГЕОРГИ ПЕТРОВ  
2. ХРИСТИНА ЮРУКОВА

При секретар  
на прокурора

Янка Вукева  
Станка Димитрова

и с участието  
изслуша  
докладваното

от съдия

ДЕСИСЛАВА КРИВИРАЛЧЕВА

по адм. дело № 8 по описа на съда за 2020 г.

Производството е по реда на чл. 185 от АПК и е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр. Пазарджик – Живко Пенев, подаден против Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Брацигово, приета с решение № 181/30.09.2016 г. на Общински съвет – Брацигово, протокол № 13.

В протеста се твърди, че оспорената наредба е нищожен подзаконов нормативен акт. Сочи, че в ЗМВР няма разпоредба, която да овластява местните органи на власт да приемат подзаконов нормативен акт, регулиращ дейността по пожарна безопасност и защита на населението. Твърди се, че съгласно разпоредбата на чл. 137, т. 1 и т. 2 от ЗМВР, за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места органите на държавната власт и местното самоуправление: 1. осигуряват спазването на правилата и нормите за пожарна безопасност и защита при бедствия на териториите на общините и кметствата; 2. разработват съгласувано с органите за пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места. Според протестиращия прокурор тази разпоредба не въвежда овластяване на органите на местната власт да приемат наредба, свързана с дейността по пожарна безопасност и защита на населението на съответната територия. Счита се, че тази правна норма изчерпателно посочва кръга на правомощията на местния орган на власт и той касае съблюдаването на вече създадените правила и норми, както и

съвместно въвеждане на изисквания според характерни, свойствени, типични за съответните населени места условия. Сочи се, че въпросите, регламентирани с протестираната наредба са подробно уредени, както в ЗМВР, така и в Наредба № 812 з-647/01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация на обектите, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на инвестиционното проектиране; Наредба № Из-1971/29.10.2009 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 благоустройството; Наредба № 8121з-758/22.10.2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР, издадена от министъра на вътрешните работи; Наредба № 8121з-882/25.11.2014 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи; Наредба № 8121з-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 № 8121з-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 създаване и организиране на дейността на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, приета с ПМС 123/25.06.2012 г., т. е. в нормативни актове от по-висок ранг.

Моли се да бъде прогласена нищожността на оспорената наредба, алтернативно отменена като незаконосъобразна. Претендира направените по делото разноски за публикуване в ДВ в размер на 20 лева.

За ответника – Общински съвет - Брацигово, редовно призован, не се явява представител и не взема становище по протеста.

Административен съд - Пазарджик, като прецени събраните по делото доказателства в тяхната съвкупност и обсъди доводите на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

С решение № 181, взето на заседание, проведено на 30.09.2016 г. по протокол № 13, Общински съвет - Брацигово, на основание чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 127ж, ал. 1, т. 1 и 2 от ППЗМВР, е взел решение, с което е приел Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Брацигово с изискуемото по закон мнозинство – от общ брой общински съветници – 13, на заседанието са присъствали 13, от които гласували са – "за" - 13, "против" – 0 и "въздържали се" – 0.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК във вр. с чл. 188 от АПК, чрез публикуване на обявлението в бр. 6/21.01.2020 г. на "Държавен вестник" и в сайта на Върховен административен съд, както

и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд - Пазарджик. По делото не са встъпили заинтересовани страни по смисъла на чл. 189, ал. 2 от АПК.

Въз основа на тази фактическа обстановка, от правна страна съдът прави следните изводи:

Протестът е процесуално допустим, като подаден от лице имащо правен интерес от оспорването, по смисъла на чл. 186, ал. 2 от АПК и в законоустановения срок.

Разгледан по същество протестът е неоснователен.

Съобразно чл. 13, ал. 1, т. 2 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (обн. ДВ, бр. 39 от 21.05.1974 г.), обсъждането е задължителен етап от процедурата по изготвяне на проект за нормативен акт, като в чл. 16 от Указа е предвидено, че въз основа на обсъждането, съставителят внася необходимите изменения в законопроекта и го представя на органа, който отговаря за изготвянето му. В този смисъл, с правилото на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове (действащата към 26.03.2015г. редакция от ДВ, бр. 46 от 2007 г.) е възведено изискването, преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

В случая, описаната административна процедура е била спазена.

Според чл. 15, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, го изпраща заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище.

Това изискване също е била спазено в производството по приемане на протестираната наредба.

Съобразно чл. 136, ал. 1 от Конституцията, общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, а според чл. 138 от Основния закон, орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон. Според чл. 21 ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

Съотнесени с контекста на чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, цитираният конституционен текст и този на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, очертават общата компетентност като сбор от отделни, конкретни правомощия на общинския съвет, да решава въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, като приема подзаконови нормативни актове, ненормативни решения, декларации и обръщения.

На следващо място, според чл. 76, ал. 1 от АПК, нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи. Когато нормативният административен акт издаден от общинския съвет, има за предмет уреждане на обществени отношения, свързани с осъществяване на местното самоуправление, които не са предмет на регулиране от нормативен акт от по висока степен (например наредба за осигуряване на обществения ред в рамките на съответната община) или пък не са по приложение нормативен акт от по висока степен, овластяването от Конституцията и от ЗМСМА са достатъчни за неговата валидност.

В останалите случаи обаче, нарочното овластяване от конкретна законова разпоредба е обезателно.

Според чл. 2, ал. 1 от ЗМВР, предметният обхват от обществени отношения, които закона регулира, обема защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението. Според наименованието на протестиращия нормативен акт, предмет на регулираните с него обществени отношения са тези, свързани с пожарната безопасност на територията на Община Брацигово.

При това положение, правния спор по делото се концентрира по отношение на въпроса – дали Наредбата на Община Брацигово е издадена за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен и налице ли е изрично овластяване от закона за общинския съвет да стори това?

Според чл. 137, т. 2 от ЗМВР, 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.

Разрешаването на текущия правен спор при това положение, налага да се отговори на въпроса какъв е правният характер и как следва да бъдат квалифицирани, посочените в закона „специфични правила за пожарна безопасност“?

Преобладаващото разбиране в съдебните решения, постановени по идентични казуси е следното : „... тази разпоредба не овластява местните общински съвети да издават подзаконови 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 ...“ (така Решение № 154 от 22.06.2020 г. на АдМС - Велико Търново по адм. д. № 60/2020 г.)

Това схващане обаче, не може да бъде споделено по следните съображения:

Така наречените „вътрешни правила“ или „вътрешно ведомствени актове“ са тези с които, по аргумент от чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта. По отношение на същите АПК не се прилага, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица.

Основният белег, който характеризира този тип актове е, че те създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта. Тази същност на „вътрешните правила“ или „вътрешно ведомствените актове“ не се променя от обстоятелството, че в някои случаи, те могат да засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица, доколкото и в тази хипотеза, правилата макар и да засягат правата, свободите и законните интереси на граждани и юридически лица, не създават конкретни права и задължения за тях. Такива например са обичайните за общините „Вътрешни правила за организация на административното обслужване в общинска администрация“ или пък „Вътрешни правила за пропускателен режим в сградата на общината“. Този тип актове, пряко създават права и задължения само за служителите в общинска администрация, и макар тяхното приложение да засяга по един или друг начин права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, не създава за тях конкретни права или задължения.

Тези вътрешно ведомствени правила се одобряват със заповед на висшестоящия орган във функциите на когото е ръководството на съответната структура и свързаното с това издаване на разпореждания на подчинените нему органи или организации. Поради тази причина, създаването на вътрешни правила не изисква някаква нарочна законова делегация.

При това положение, разработването и съгласуването с органите за пожарна безопасност и защита на населението на „...специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места...“ по смисъла на чл. 137, т. 2 от ЗМВР, очевидно не се отнася до създаването на вътрешни правила, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, включително с възможността, те да засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица.

Впрочем, текста на чл. 137, т. 2 от ЗМВР е повече от ясен. Указанието на законодателя явно не е в смисъла да бъдат създадени специфични правила за работата и осъществяване на дейността на самата общинска администрация и нейните структури, а правила, които перманентно във времето, неопределено и неограничено по отношение на адресатите, да уреждат обществените отношения свързани с пожарната безопасност, съобразно специфичните условия и обстоятелства,

характерни за всяка отделна община в рамките на която те да действат по място.

Ясно е при това положение, че специфичните правила по смисъла на чл. 137, т. 2 от ЗМВР не могат да бъдат установени, нито посредством вътрешно ведомствен акт, нито пък посредством индивидуален или общ административен акт именно защото, за да се осъществи целта на законовия текст (т.е. чл. 137, т. 2 от ЗМВР) е необходимо те да съдържат административноправни норми, да се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и да имат многократно правно действие.

Казано с други думи, специфичните правила по смисъла на чл. 137, т. 2 от ЗМВР могат да бъдат обективирани само във формата на административен нормативен акт.

Нормативните административни актове, които според чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА, може да приема общинският съвет са правилници, наредби, инструкции и решения с нормативен характер.

Според чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове, правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Правилник за прилагане на закон в неговата цялост, общинският съвет не е компетентен да издаде, доколкото действието на закона по място, обема територията на цялата страна и съответно правилника за неговото приложение също има действие на територията на цялата страна.

Според чл. 7, ал. 3 от ЗНА, инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури. Каза се, естеството на „специфичните правила“ по чл. 137, т. 2 от ЗМВР изисква те да имат общозадължителен, макар и ограничен в рамките на общината характер, а не да имат действие само по отношение на подчинени на общината органи или структури.

Нормативните решения на общински съвет (като решението с което се приема общинския бюджет например), също не удовлетворяват като форма, изискването на чл. 137, т. 2 от ЗМВР.

Явният извод, който следва от изложените до тук съображения е, че правото и задължението, тоест правомощието с което общината е овластена по силата на чл. 137, т. 2 от ЗМВР може да бъде осъществено, единствено посредством приемането на наредба, с която да се установят специфични за територията на общината правила за поведение (т.е. административноправни норми), във връзка с осигуряване на пожарна безопасност и защитата на населението (В подобен смисъл Решение № 29 от 10.04.2020 г. на Административен съд гр. Силистра по адм. д. № 344/2019 г., в което е посочено, че „...В ЗМВР не е предвиден специален ред за приемане на посочените специфични правила, поради което единствената форма, в която общинският съвет би могъл да ги облече, съгласно чл. 21, ал. 2 ЗМСМА и чл. 8 ЗНА, това е наредбата...).



Впрочем, не би имало пречка, тези административноправни норми да бъдат наименувани от общинския съвет като „Правила за пожарна безопасност и защита на населението“, а не като „Наредба за пожарна безопасност и защита на населението“. Това разбира се, в никаква степен не ще промени техния характер и правна квалификация, но ще има за последица една непрецизност с оглед разпоредбите на чл. чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА и чл. 7 и чл. 8 от ЗНА.

В конкретния казус, протестираната Наредба е съответна, на изискванията на чл. 137, т. 2 от ЗМВР. В чл. 1 от административния нормативен акт е посочено, че „С наредбата се уреждат отношения, права и задължения на държавни органи, фирми, предприятия, учреждения, обществени организации и граждани с цел осигуряване на пожарната безопасност на територията на община Брацигово“.

С оглед персоналното действие, в чл. 3 е указано, че „...Изискванията на тази наредба за задължителни за собствениците, ръководителите, работниците и служителите във всички предприятия, фирми, учреждения и организации, които извършват дейност на територията на общината и за всички граждани, които живеят, пребивават временно или преминават през територията на община Брацигово.) В останалата част от Наредбата са възведени, именно специфични с оглед особеностите на Община Брацигово, правила за пожарна безопасност и защита на населението.

С оглед застъпеното в протеста становище, че очертаният в чл. 1 от протестираната Наредба кръг от обществени отношения, които се регламентират с нея са уредени нормативни актове от по- висок ранг, като Наредба № 81213-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация на обектите, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на инвестиционното проектиране, Наредба № 13- 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 благоустройството и др., трябва да се отбележи следното:

Действително, процесната наредба на Общински съвет Брацигово и посочените в протеста наредби, издадени от съответните министри, не са с еднакъв ранг и са от различна йерархична степен. Доколкото издадените от министрите наредби имат действие на цялата територия на страната, те са от по-висока йерархична степен от процесната наредба, която каза се има действие по място, само на територията на Община Брацигово.

В чл. 10, ал. 1 от ЗНА е възведен нормотворческият принцип, според който обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.

В случая обаче, подходът на законодателя относно конкретизацията посредством подзаконовни нормативни актове на прилагането на отделни разпоредби или подразделения на Глава пета „Правомощия“, Раздел IV „Правомощия на органите за пожарна безопасност и защита на

населението“ от ЗМВР е очевидно различен. Тази констатация се основава на следните разпоредби от Глава V, Раздел IV на ЗМВР: Според чл. 125, ал. 2 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. Според чл. 125, ал. 2 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.

Явно, отчитайки спецификата и многообразието на обществените отношения, свързани с дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в различните сфери на обществения живот, законодателят е предвидил практическата невъзможност, конкретизацията на прилагането на установените в закона правила да бъде извършено с един подзаконов нормативен акт и е предоставил възможността за издаване на подзаконови нормативни актове по прилагане на закона на министъра на вътрешните работи съвместно със съответния министър, в ресора на който е управлението на конкретната обособеност от обществени отношения (например - при проектиране, строителство и експлоатация на обекти; при експлоатацията на обектите; при осъществяване на превантивна дейност; при извършване на дейности в земеделски земи и др., в каквато насока са изброените в протеста наредби).

Несъмнено е, че всяка отделна община се отличава със свои специфични особености, свързани с географското разположение; особености на терена; специфични климатични особености; гъстота и състав на населението; икономическо развитие и наличие на промишлени предприятия и др. Ето защо и по отношение на отделните общини, законодателят е проявил последователност на възприетия подход за конкретизация на прилагането на Глава V, Раздел IV от ЗМВР с оглед особеностите, които са характерни за отделните обективни и обществени отношения във всяка община, като с разпоредбата на чл. 137, ал. 2 от ЗМВР е предоставил възможността за издаване на подзаконов нормативен акт по прилагане на закона, на съответния местен представителен орган, съгласувано с териториалните органи за пожарна безопасност и защита на населението. Явно е, че смисълът и целта на правилото на чл. 137, ал. 2 от ЗМВР са аналогични на правилото на чл. 125, ал. 2 от ЗМВР, като различни са единствено техните адресати – в единия случай това е министърът на вътрешните работи съвместно със съответния министър, а в другия – органите на държавната власт и местното самоуправление, съгласувано с териториалните органи за пожарна безопасност и защита на населението.

С оглед на гореизложеното, съдът намира протеста за неоснователен, поради което ще следва да бъде отхвърлен.

Водим от горното, и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът



РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ протеста на прокурор при Окръжна прокуратура гр. Пазарджик – Живко Пенев, подаден против Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Брацигово, приета с решение № 181/30.09.2016 г. на Общински съвет – Брацигово, протокол № 13.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

РЕШЕНИЕТО да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК след влизането му в законна сила.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

