

РЕШЕНИЕ

№ 8482

София, 13.07.2021

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и седми януари две хиляди и двадесет и първа година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИАНА ДОБРЕВА


ЧЛЕНОВЕ: ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

ЕМАНОИЛ МИТЕВ

при секретар
на прокурора

Григоринка Любенова
Рая Бончева

и с участието
изслуша
докладваното

от съдията ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА
по адм. дело № 11833/2020. 

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационен протест, подаден от Ж. Пенев-прокурор в Окръжна прокуратура Пазарджик (ОП Пазарджик) срещу решение № 494/22.07.2020 г. по адм. дело № 8/2020 г. на Административен съд-Пазарджик (АС Пазарджик), с което е отхвърлен протеста на прокурор при Окръжна прокуратура Пазарджик с искане за обявяване на нищожността на Наредбата за пожарната безопасност на територията на община Брацигово (Наредбата).

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

Посочва се, че разпоредбите на специалния закон-Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) не съдържат норми овластяващи общинския съвет да приеме атакувания подзаконов административен акт. Твърде се, че оправомощаването за нормотворчество е винаги конкретно, като на общинския съвет не се предоставя власт да приема наредба от вида на протестираната.

Иска се отмяна на решението и решаване на въпроса по същество.

Ответникът- Общински съвет Брацигоне взема становище по протеста.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава

мотивирано заключение за основателност на касационния протест.

Счита, че Общинският съвет няма компетентност да издава посочения подзаконов административен акт, каквато е протестираната Наредба на Общински съвет Брацигово, като съдебното решение е неправилно и като такова следва да бъде отменено.

Върховният административен съд, състав на пето отделение, намира, че касационният протест е подаден 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 допустим.

Разгледан по същество, същият е основателен.

С обжалваното решение е отхвърлен протеста на прокурор при Окръжна прокуратура Пазарджик за обявяване на нищожността на Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Брацигово, приета на основание чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА във връзка с чл. 127ж, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи (ППЗМВР) отм. с решение № 181, взето на заседание на Общински съвет Брацигово, проведено на 30.09.2016г. с протокол № 13.

За да постанови този резултат решаващият съд приема, че 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. административно правни норми), във връзка с осигуряване на пожарна безопасност и защитата на населението. Посочва като пример решение № 29 от 10.04.2020 г. на Административен съд Силистра по адм. дело № 344/2019 г., в което е прието, че "... В Закона за Министерство на вътрешните работи (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 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), това е наредбата...).

Съдът приема, че протестираната Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Брацигово в пълнота съответства на изискванията на чл. 137, т. 2 от ЗМВР, съгласно която разпоредба-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. Преценява, че по отношение на отделните общини, законодателят проявява последователност на възприетия подход за конкретизация на прилагането на Глава V, Раздел IV от ЗМВР-Правомощия на органите за пожарна безопасност и защита на населението- с оглед особеностите, които са характерни за отделните обществени отношения във всяка община, като с разпоредбата на чл. 137, т. 2 от ЗМВР предоставя възможността за издаване на подзаконов административен акт по прилагане на закона, на съответния местен представителен орган, съгласувано с териториалните органи за пожарна безопасност и защита на населението.

В заключение съдът достига до извод, че протестираната Наредба не е незаконосъобразна и протестът срещу нея е отхвърлен.

Обжалваното решение е валидно и допустимо, но неправилно, постановено в нарушение на 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 от 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. Нормотворческата компетентност обаче следва да се упражнява след надлежна законова делегация. Такава делегация в съответния закон - ЗМВР- липсва за издаване на оспорената Наредба.

В мотивите за приемане на Наредбата и към решение по Протокол № 13/30.09.2016г. на ОбС-Брацигово, както и в § 1 от Заключителните разпоредби на Наредбата липсва конкретика за налична делегация от материалните закони, въз основа на която е приета същата. Визираната разпоредба на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА е обща, определя общо правомощие за издаване на подзаконови нормативни актове, поради което по същество делегация не е налична. Не съществува нормативно основание, предвидено в закон или в подзаконов акт, даващо право на

общинските съвети да издават наредба за регулиране на местно ниво на обществените отношения, свързани с пожарната и аварийна безопасност.

Необосновано първоинстанционният съд приема, че протестираната Наредба за пожарната безопасност на територията на община Брацигово 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, а оспорената наредба е приета единствено от Общински съвет-Брацигово.

Законът за Министерството на вътрешните работи не съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност на местно ниво. 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.

От изложеното се налага извода, 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, което обуславя нищожността на оспорената Наредба в хипотезата на чл. 146, т. 1 от АПК. Допълнителен аргумент в подкрепа на горния извод за нищожност на подзаконовия административен акт е правилото, основаващо се на цитираните по-горе норми на чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК, според което в компетентността на общинските съвети не се включва материята, по която има създадена регламентация, приложима на територията на цялата държава.

Общинските съвети не разполагат с правомощия да преуреждат материя, уредена с общ за страната нормативен акт. Следователно въпрос, уреден от общински съвет при наличие на нормативна уредба от по-висока степен, е решен от некомпетентен орган, което е порок, обуславящ нищожност на издадения акт.

Съгласно чл. 3 от Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Брацигово, нейните изисквания се отнасят за юридическите лица и гражданите-собственици, ползватели, ръководители, работещите и временно пребиваващите на територията на общината лица. В отделните глави на Наредбата се съдържат разпоредби относно организацията на пожарната безопасност за обектите, сградите и съоръженията; осигуряването на пожарна безопасност в горите, земеделските земи и при масови мероприятия; превантивната дейност, както и административнонаказателни разпоредби.

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 № 8121 з-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 № 8121 з-758 от 22.10.2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на

МВР и Наредба № 8121 з-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 № Из-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 № 8121 з-882 от 25.11.2014 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 8121 з-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- Брацигово нарушава материалната си компетентност, като излиза извън рамките на ограничените от чл. 76, ал. 3 АПК нормотворчески 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. В случая правилата за пожарната безопасност нямат местно, а общонационално значение. Механизмът и територията на разпространение на пожара не се влияят от общинското териториално деление. Съответно защитата и противодействието са чрез мерки, приети в национален мащаб.

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

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 издателя на акта е нищожна.

Решението на адм. съд, като неправилно - постановено в нарушение на материалния закон, следва да бъде отменено и вместо него да се постанови друго, с което на основание чл. 193, ал. 1 АПК се обяви нищожността на оспорения подзаконов нормативен акт.

Воден от горното и на основание чл. 222, ал. 1 АПК, Върховният административен съд, трето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 494/22.07.2020 г. по адм. дело № 8/2020 г. на Административен съд- Пазарджик и вместо това постановява:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Брацигово, приета на основание чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) във връзка с чл. 127ж, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи (ППЗМВР отм.) с решение № 181, взето на заседание на Общински съвет Брацигово, проведено на 30.09.2016г. с протокол № 13.

Решението е окончателно.