

РЕШЕНИЕ

№ 83/17.02.2020 г.

гр. Монтана

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Монтана, касационен състав, в публично заседание на четиринадесети февруари през две хиляди и двадесета година в състав:

Председател: Огнян Евгениев
Членове: Соня Камарашка
Бисерка Бойчева

при секретаря Петя Видова и с участието на прокурор Галя Александрова при Окръжна прокуратура - Монтана, като разгледа докладваното от съдия Камарашка административно дело № 632 по описа на съда за 2019г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от Раздел III, глава X от АПК

Административното производство е образувано по повод подаден протест на прокурор при Окръжна прокуратура Монтана по реда на Глава десета, Раздел III от АПК за оспорване на подзаконов нормативен акт, на основание чл.145, ал.6 от ЗСВ, чл.186, ал.2 във вр. с чл.185 във вр. чл.16, ал.1 от АПК. Протестира се в цялост Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, приета с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от 28.11.2013г. на Общински съвет Вълчедръм. Моли се оспорената Наредба да бъде обявена за нищожна. Представя доказателства в подкрепа на твърденията си. Претендира направените по делото разноси.

В открито съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура - Монтана като протестиращ прокурор и като контролираща страна в съдебно заседание поддържа протеста досежно обявяване на нищожност на Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, поради липса на нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на Общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения от местно значение.

Ответникът – Общински съвет Вълчедръм чрез неговия председател, редовно призован, не се явява и не се представлява. В писмено становище сочи, че са предприети действия за отмяна на Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм и приемане на нова. Представя писмени доказателства и сочи, че на интернет страницата на Община Вълчедръм в сектор Проекти на нормативни актове е бил публикуван Проект на Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм на 14.11.2013год. Представя проекта на Наредбата, заверено копие от протокол от които е видно, че проекта на Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм е публикуван и заверено копие от докладна записка от кмета на Община Вълчедръм, за приемане на Наредбата с вх.№РД-01-06-95/18.11.2013год.

Подаването на протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 3/2020 година на „Държавен вестник“ /л.22/, обявено е на таблото на Административен съд – Монтана /л. 17,18/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 24/.

Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Касационния състав на Административен съд Монтана, след анализ на събраните по делото писмени доказателства, становищата на страните и въз основа на закона, намери за установено следното:

Предмет на протеста е оспорване в цялост на подзаконов нормативен акт на орган на местно самоуправление. Подзаконовите нормативни актове съдържат административно правни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие по смисъла на чл. 76, ал. 3 вр. чл. 75 от АПК, каквато е и приетата с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от 28.11.2013г. на Общински съвет Вълчедръм - Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм.

Съгласно чл. 185 и чл. 187 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорвани пред съд изцяло или в отделни техни разпоредби без ограничение във времето. Компетентен да разгледа протеста е тричленен състав на съответния административен съд в съответствие с чл. 191 от АПК.

Протестът е процесуално допустим за разглеждане в настоящето производство по реда на чл.185 - 196 от АПК, като подаден от прокурор при Окръжна прокуратура гр.Монтана осъществяващ правомощието си по чл.16, ал.1, т.1 от АПК и по чл.186, ал.2 от АПК. Същият е подаден срещу подзаконов нормативен акт по смисъла на чл.75, ал.1 във вр. с чл.76 ал.3 от АПК, които подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл.185, ал.2 от АПК, като упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок, съгл. чл.187, ал.1 от АПК.

Разгледан по същество протеста се явява *основателен*.

Предмет на осъществявания съдебен контрол е Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, приета с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от 28.11.2013г. на Общински съвет Вълчедръм. Твърди се, че Общински съвет гр.Вълчедръм е разширил приложното поле на дадените му компетенции, тъй като липсва изрично основание предвидено в ЗМСМА, даващо право да издаде наредба за регулиране на местно ниво на обществени отношения свързани с пожарната безопасност, като такова основание не е предвидено и в други нормативни актове от по-висока степен. Разработването на съгласувателни правила за пожарна безопасност в съответните населени места, съобразно действащата разпоредба на чл.137, ал.1, т.2 от ЗМВР, не предвижда създаването на самостоятелни нормативни изисквания с местно значение даваща правомощия на Общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения свързани с пожарната безопасност.

От представената административна преписка се установява, че Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, приета с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от 28.11.2013г. на Общински съвет

Вълчедръм и представлява действащо право в момента. Тя е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 от АПК във връзка с чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и като такъв подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

По делото е приложен съставен протокол на л.35 от делото от който е видно, че на 14.11.2013год. на официалната интернет страница на Община Вълчедръм в раздел „Проекти на документи“ е публикуван проект за изменение на Наредба №8 за осигуряване на пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм. Приложена е и докладна записка от кмета на Община Вълчедръм, за приемане на Наредбата с вх.№РД-01-06-95/18.11.2013год., като е посочена дата на изготвяне 15.11.2013год. В докладната записка като мотиви за приемане на Наредбата е посочена разпоредбата на чл.127ж, ал.1 от ППЗМВР отм. с Дв. бр.60 от 22.07.2014год. съгласно която „...за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места органите на държавна власт и местно самоуправление разработват съгласувано с органите на пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места..“

Подготовката, издаването и прилагането на действащите нормативни актове са действия регламентирани в Закона за нормативните актове и АПК. Съгласно чл.8 от ЗНА, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение.

Наредба №8 за осигуряване на пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм е приета като подзаконов нормативен административен акт, базиран на нормата на чл.76, ал.3 от АПК и е издаден на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА. Общинският съвет има нормотворческа компетентност, както и други органи, но следва да е изрично овластен от Конституцията или закон, за да е валиден неговия акт по аргумент от чл.76, ал.1 от АПК. Наред с това компетентността да издава нормативни административни актове, не може да се прехвърля.

С приемането на протестираната Наредба №8 за осигуряване на пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, общинският съвет Вълчедръм е разширил приложното поле на дадените му компетенции с разпоредбата на чл.8 от ЗНА и чл.76, ал.1 от АПК, съгласно които е допустимо същият да издава наредби, с които да урежда обществени отношения от местно значение, но това следва да стане съобразно нормативните актове от по-висока степен. Цитираната норма на чл.21, ал.2 от ЗМСМА оправомощава общинските съвети да приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения т.е. тя определя единствено видовете актове, които приема общинският съвет като орган на местното самоуправление. Липсва изрично основание, предвидено в ЗМСМА, даващо право на общинският съвет Вълчедръм да издаде наредба за регулиране на местно ниво на обществените отношения, свързани с пожарната безопасност. Не е предвидено такова основание и в други нормативни актове от по-висока степен. Към датата на приемане на протестираната Наредба е действал Законът за Министерство на вътрешните работи /ЗМВР/ отменен с Дв. бр.53 от 27.06.2014год., в който не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите за пожарната безопасност, регламентирани в ЗМВР. Предвидената делегация в отделни текстове – чл.91б, ал.6 и ал.7 от отм. ЗМВР, не дават такива права на местната власт в лицето на общинските съвети. По сега действащия ЗМВР обн. Дв. бр.53/2014г. изм. бр.98 от 28.11.2014г. в сила от 28.11.2014г. в чл.125, ал.3 и ал.4, също не се съдържа норма,

която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпроси, регламентирани в ЗМВР, относно пожарна безопасност и защита на населението, което е в компетентността на съответните министри.

Съобразно чл.1 от ПЗР на Наредбата същата е издадена и на основание чл.127ж, ал.1,т.2 от тогава действащия ППЗМВР от м.с Дв.бр.60 от 22.07.2014г. Според чл.127ж, ал.1,т.2 от отм. ППЗМВР „...за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места органите на държавна власт и местно самоуправление разработват съгласувано с органите на пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места..“. Тази разпоредба не овластява местните общински съвети да издават подзаконовни нормативни актове по пожарна безопасност, те самите са част от подзаконов нормативен акт. Касае се за съвместно приемане на вътрешни актове от органи на държавна власт и от тези на местното самоуправление и то съгласувано с органите на пожарната безопасност, т.е. те не са регламентирани във формата на подзаконов нормативен акт. Още по-малко да се установява те да са съвместни и съгласувани. Факта, че се касае до вътрешни актове се извежда и от действалата към деня на издаване на подзаконовия акт чл.4 от Наредба №1-209 от 22.11.2004г. за правилата и нормите за пожарна и аварийна безопасност на обектите в експлоатация, съгласно която собствениците и ръководителите на обектите организират разработването и утвърждават вътрешни правила /инструкции/ и други документи за осигуряване на пожарната и аварийната безопасност /ПАБ/. Като съгл. Параграф 1,т.2 от ДР на Наредба №1-209 от 22.11.2004г. /отм./ под „обекти“ се имат предвид недвижими имоти на правните субекти в това число и общините, които подлежат на контрол за пожарна безопасност, съгласно действащите правила по ЗМВР и нормативните актове по прилагането му. Именно общината като един правен субект и собственик на обекти следва да разработи свои вътрешни правила, валидни за нейните обекти, а не да преурежда на местно ниво такива обществени отношения, които вече са регулирани. Същата регламентация действа и понастоящем в Наредба №8121з-647 от 01.10.2014г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация на обектите /Дв. бр.89/2014г./, съвместно издадена от министрите на инвестиционното проектиране и вътрешните работи на основание чл. 125, ал. 2 ЗМВР, където в чл.1 е разписано, че същата определя правилата и нормите за пожарна безопасност (ПБ) 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 разписани в Наредба №8121з-758 от 22.10.2014г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР и Наредба №8121з-1006 от 24.08.2015г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР.

Настоящия касационен състав споделя доводите изложени в протеста, че Общински съвет Вълчедръм е осъществил нормотворческа дейност над 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.

Същевременно съдът констатира, че подзаконовият нормативен акт е издаден при допуснато съществено нарушение на административно производствените правила, разписани в чл.26 – чл.28 от Закона за нормативните актове (ЗНА), субсидиарно приложими на основание чл.80 от АПК. Според чл.26 от ЗНА в приложимата му редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.), изработването на проект на

нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност (ал.1). В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица (ал.2). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. (ал.3 - ДВ, бр. 46 от 2007 г.). А разпоредбата на чл.28 от ЗНА (изм. ДВ бр.46 от 2007г.) урежда изисквания за мотивите към подзаконовите административни актове. Нормата предвижда, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган (ал.1). Мотивите, съответно докладът съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз (ал.2). Разпоредбата на чл.28, ал.4 от ЗНА изрично предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая проекта на наредбата е публикувана на интернет страницата на Община Вълчедръм, но без мотиви и доклад към него, видно от изготвения протокол на л.35 от делото. А изготвената докладна записка на кмета на Община Вълчедръм с вх.№98/11.04.2014год. в която се съдържат мотивите за приемане на наредбата е с дата 15.11.2013год., т.е. след публикуване на проекта на наредбата. Наред с това не е спазен и най-малко 14 дневен срок за предложения и становища по проекта съгл. Чл.26, ал.2 от ЗНА, тъй като внесеният проект е приет на заседание на общинския съвет, проведено на 28.11.2013г., като видно от протокол № 32/28.11.2013г., при неговото разглеждане също не са посочени нито причините, нито целите, които се поставят. Мотивите за изработването на нормативния акт осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища и те задължително следва да бъдат налице при обсъждането им и при запознаването на заинтересованите страни с проекта. Мотивите дават представа как е формирана волята на вносителя на акта, поради което те са от съществено значение за неговите адресати, така че последните да могат да разберат фактите и причините, накарали вносителя на акта да възприеме съответния вариант на уредба на обществените отношения.

В случая към проекта за наредбата липсват мотиви, както и доклад, а според разпоредбата на чл.28, ал.4 от ЗНА, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, не се разглежда от компетентния орган. Допуснатото нарушение съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и се явява достатъчно основание за отмяна на подзаконовия нормативен акт.

При това положение, протестираната Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, приета с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от

28.11.2013г. на Общински съвет Вълчедръм е нищожна като приети 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.

По направеното искане за разноси от протестиращия прокурор при ОП-Монтана същите му се дължат с оглед изхода на делото на основание чл. 143, ал. 1 от АПК. Окръжна прокуратура - Монтана е внесла държавна такса за обнародване на протеста в Държавен вестник в размер на 20.00лв. /двадесет/, които следва да бъдат присъдени, като поискани и сторени в производството.

По изложените съображения и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд - Монтана, в троен състав:

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за нищожна Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Вълчедръм, приета с Решение №236 от Протокол №33 от 13.09.2006год. на Общински съвет Вълчедръм, текстът на наредбата изцяло отменен и приет нов текст с Решение 242 от Протокол №32 от 28.11.2013г. на Общински съвет Вълчедръм по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Монтана.

ОСЪЖДА Община – Вълчедръм да заплати на Окръжна прокуратура гр.Монтана поисканите и сторени разноси по делото в размер на 20.00лева /двадесет/, представляващи държавна такса за обнародване в ДВ, както и 5.00лева /пет/ лева държавна такса при служебно издаване на изпълнителен лист в полза на Административен съд гр.Монтана.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба и протест чрез Административен съд - Монтана пред Върховен административен съд в 14 - дневен срок от съобщението до страните.

Решението след влизането му в законна сила да се обнародва от Общински съвет Вълчедръм, по начина по който е бил обнародван акта, съгласно чл.194 от АПК.

На основание чл.138, ал.3 от АПК препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл.137 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: