

## РЕШЕНИЕ

№ 127/02.03.2020 г., гр.Монтана

В името на народа

Административен съд - Монтана, в съдебно заседание на двадесет и осми февруари две хиляди и двадесета година, в състав :

Председател: Огнян Евгениев

Членове: Соня Камарашка

Мария Ницова

при секретар Видова и с участието на прокурора Борисова  
разгледа докладваното от съдия Ницова адм.д.№ 633/2019 г. по описа на  
Административен съд Монтана

Производството е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура Монтана, с който се оспорва разпоредба от подзаконов нормативен акт на Общински съвет Бойчиновци, с правно основание чл.186, ал.2 във вр. с чл.185 във вр.с чл.16, ал.1 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл.145, ал.6 от Закона за съдебната власт/ЗСВ/.

Прокурорът при Окръжна прокуратура Монтана с протеста, инициирал настоящето производство, оспорва подзаконов нормативен акт на Общински съвет Бойчиновци, протестира се цялата Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, приета с решение № 151 от протокол № 15 от 22.11.2012 г. на Общински съвет Бойчиновци. Прокурорът прави искане оспорената Наредба да бъде обявена за нищожна. Представя доказателства в подкрепа на твърденията си. Претендира направените по делото разноски.

В открито съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура Монтана поддържа протеста досежно обявяване за нищожна Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, т.к. липсва 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 Бойчиновци, редовно призован чрез председателя, не се явява и не се представлява, не изразяват становище по протеста.

В изпълнение разпореждане на съда е представен препис от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци, с решение № 151, с което е приета атакуваната Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, както и самата Наредба.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 АПК, като обявление е публикувано в ДВ, бр. 7/2020 г., обявено е на таблото на Административен съд Монтана и интернет страницата на Върховен административен съд. Не са направени искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 АПК от други лица.

Настоящият тричленен състав по чл.191 АПК, след анализ на събраните по делото писмени доказателства, становищата на страните и съгласно закона, приема за установено следното:

Протестира се целия подзаконов нормативен акт на орган на местно самоуправление. Подзаконовите нормативни актове съдържат административноправни

норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие по смисъла на чл.76, ал.3 във вр. с чл.75 АПК, такава е и приетата с решение № 151 от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци, Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци.

Съгласно разпоредбите на чл.185 и чл.187 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 АПК.

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

Разгледан по същество същият е основателен, при следните съображения:

Предмет на съдебен контрол е Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, приета с решение № 151 от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци. Прокурорът поддържа, че общински съвет Бойчиновци 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 правила за пожарна безопасност в съответните населени места, съгласувани с органите за противопожарна безопасност, съобразно разпоредба на чл.137, ал.1, т.2 от ЗМВР, не предвижда самостоятелно създаване на нормативни изисквания с местно значение, даващи 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 Бойчиновци, приета с решение № 151 от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци, представлява действащ подзаконов нормативен акт и към момента. Като такъв съгласно чл.75 АПК във вр. с чл.7, ал.2 от Закона за нормативните актове/ЗНА/ подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Въпреки изричното разпореждане на съда от 23.12.2019 г., по делото не са представени доказателства нито да е публикуван проект за приемане на въпросната Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, нито има представена докладна записка, с изложени мотиви за приемането и.

Подготовката, издаването и прилагането на действащите нормативни актове са регламентирани в ЗНА и АПК. Съгласно чл.8 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.

Оспорената Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, е приета като подзаконов нормативен административен акт, е издаден на основание чл.21, ал.2 ЗМСМА във връзка с чл.127ж, ал.1, т.2 от Правилника за прилагане на ЗМВР. 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 АПК, а съгласно ал.2 на същия компетентността да издава нормативни административни актове, не може да се прехвърля.

Приемайки протестираната Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, общински съвет Бойчиновци е разширил приложното поле на дадените му компетенции с разпоредбата на чл.8 ЗНА и чл.76, ал.1 АПК, съгласно които е допустимо общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат обществени отношения от местно значение, но това следва да е в съответствие с 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 местно самоуправление. Липсва 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. Не е предвидено такова основание и в други нормативни актове от по-висока степен. Към датата на приемане на протестираната Наредба е действал Закона за Министерство на вътрешните работи /ЗМВР/, отменен с ДВ, бр.53 от 27.06.2014 г., в който не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност, регламентирани в ЗМВР. Предвидената делегация в отделни текстове от отм. ЗМВР, не дават такива права на местната власт в лицето на общинските съвети. По сега действащия ЗМВР обн. ДВ, бр.53/2014 г., изм. бр.98 от 28.11.2014 г. в сила от 28.11.2014 г., 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.

Съгласно посоченото в решението за приемане на Наредбата основание, същата е издадена и на основание чл.127ж, ал.1,т.2 от действащия към онзи момент ППЗМВР отм.с ДВ, бр.60 от 22.07.2014 г. 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 подзаконови нормативни актове по пожарна безопасност, те самите са част от подзаконов нормативен акт. Касае се за съвместно приемане на 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.

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 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация 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 № 8121з-758 от 22.10.2014 г. за осъществяване

на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР и Наредба № 8121з-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.

Конституционният съд в свое решение № 6/29.09.2009 г. по к.д. № 7/2009 г. сочи, че параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба, която следва да е в съответствие с международните договори и чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, като същността на местното самоуправление е правото и реалната възможност местните общности да регулират и управляват в рамките на закона. Съгласно чл. 4 от Европейската харта за местно самоуправление, основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона. Независимо от това, тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона. Органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт. Съгласно чл. 4, т. 4 от тази харта, правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да са пълни и неограничени. Оттук съдът прави извод, че обхватът на правомощията на общинския съвет като орган на местно самоуправление трябва да бъде максимално широк. В случая обаче, дори и да се наложи извод за наличие на законово определено широко правомощие на общинския съвет да уреди чрез приемане на наредба правоотношения свързани с противопожарната безопасност, то това следва да е в рамките на регламентирани от закона.

Настоящият съдебен състав споделя доводите изложени в протеста, че общински съвет Бойчиновци 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.

Също така съдът констатира, че подзаконовият нормативен акт е издаден при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, уредени в чл.26 – чл.28 ЗНА, субсидиарно приложими на основание чл.80 АПК. Според чл.26 ЗНА в приложимата му редакция, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица, 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. Разпоредбата на чл.28 ЗНА урежда изисквания за мотиви 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. 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. Разпоредбата на

чл.28, ал.4 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 конкретния случай не са представени доказателства за спазване на нито едно от тези законови изисквания. 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 Бойчиновци, приета с решение № 151 от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци, следва да бъде обявена за нищожна, като 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.

По направеното искане за разноси от протестиращия прокурор при ОП Монтана, същите се дължат с оглед изхода на делото на основание чл. 143, ал. 1 АПК. Окръжна прокуратура Монтана е внесла държавна такса за обнародване на протеста в Държавен вестник в размер на 20 лева, 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, тричленен състав:

### **Р Е Ш И:**

**ОБЯВЯВА** за нищожна Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на община Бойчиновци, приета с решение № 151 от протокол № 15/22.11.2012 г. на общински съвет Бойчиновци.

**ОСЪЖДА** община Бойчиновци да заплати на Окръжна прокуратура Монтана разностите в производството размер на 20/двадесет/ лева, представляващи държавна такса за обнародване в ДВ.

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

Решението след влизане в законна сила да се обнародва от общински съвет Бойчиновци, по начина по който е бил обнародван акта, съгласно чл.194 АПК.

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

Председател:

Членове: