

РЕШЕНИЕ № 77
гр.Кюстендил, 18.03.2020год.
В ИМЕТО НА НАРОДА



Административен съд – Кюстендил, в открито съдебно заседание на деветнадесети февруари през две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИНА СТОЙЧЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА АЛЕКСОВА-СТОИЛОВА
НИКОЛЕТА КАРАМФИЛОВА

при секретаря Ирена Симеонова и с участието на прокурора Йордан Георгиев, като разгледа докладваното от съдия Стойчева адм. дело № 608 по описа за 2019год., за да се произнесе, взе предвид:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от АПК и е образувано по протест на прокурор от Окръжна прокуратура - Кюстендил срещу Наредба за пожарната и аварийната безопасност на територията на община Сапарева баня, приета с решение № 298 по Протокол № 24/31.05.2017г. на Общински съвет – Сапарева баня. Изложени са доводи за нищожност на оспорения подзаконов нормативен акт поради липса на компетентност за приемането му. Сочи се, че липсва нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения, а и същите вече са уредени с действащи наредби, приети на осн. чл.125 от ЗМВР. Прави се искане за прогласяване на нищожността на Наредбата. Претендират се сторените разноски за обявяване на оспорването в „Държавен вестник“.

В съдебното заседание представителят на Окръжна прокуратура – Кюстендил поддържа протеста ведно с изложените в него доводи за нищожност на Наредбата.

Ответникът – Общински съвет Сапарева баня, не изразява становище по протеста.

В изпълнение на задължението по чл.188 от АПК съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и ал.2 от АПК чрез обявление, обнародвано в ДВ бр. 6/21.01.2020г., като копие от обявлението е поставил на определеното за това място в съда и го е публикувал в Интернет страницата на ВАС. По делото няма присъединили се или встъпили лица съгласно чл.189, ал.2 от АПК.

Съдът, като извърши преценка на доказателствата по делото, както и на доводите и възраженията на страните, приема за установено следното:

Предмет на оспорване е Наредба за пожарната и аварийната безопасност на територията на община Сапарева баня /наричана Наредбата/, издадена на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА.

Процедурата по приемане на Наредбата започва по докладна записка рег. № Д365/28.04.2017г. на кмета на Община Сапарева баня с адресат Общински съвет – Сапарева баня, относно приемане на проекта за Наредбата, в която са изложени мотивите на вносителя. Следва публикуване на докладната записка и проекта на нормативния акт на официалния сайт на Общината на 28.04.2017г., видно от приложената на л.5 от делото разпечатка от сайта на общината.

Наредбата е приета с Решение № 298/31.05.2017г. по Протокол № 24/31.05.2017год. на Общински съвет – Сапарева баня. Видно от протокола от проведеното заседание, на него са присъствали 13 общински съветници и след проведеното гласуване, всички 13 общински съветници са гласували „за“.

При служебна справка от съда на официалната интернет страница на Общината се установява, че Наредбата е публикувана.

Изложените фактически обстоятелства се установяват от приетите по делото писмени доказателствени средства и не се оспорват от страните.

Съдът, преценявайки допустимостта на оспорването при усл. на чл.186, ал.2 от АПК, счита протеста за процесуално допустим. Наредбата е подзаконов нормативен акт, който съдържа административноправни норми, относими за неопределен и неограничен брой адресати с многократно правно действие съгласно легалната дефиниция на чл.75, ал.1 от АПК. Изложените характеристики определят Наредбата като нормативен административен акт, а прокурорът може да подаде протест срещу него. /арг. чл.186, ал.2 вр. с чл.185, ал.2 от АПК/.

Съдът в посочения състав притежава териториална и материална компетентност за постановяване на валиден съдебен акт по реда на чл.191 от АПК.

Разгледано по същество, оспорването с протеста на прокурора е основателно поради следните съображения:

Съгласно препращането от чл.196 от АПК, на основание чл.168, ал.1 от АПК съдът извършва служебна проверка за законосъобразност на оспорената Наредба на основанията по чл.146 от АПК. Изводите от горната проверка, проведена въз основа на събраните по делото доказателства, са за наличие на основанията по чл.146, т.1 от АПК, а именно:

Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.2 от ЗМСМА, общинските съвети имат нормотворческа компетентност, но ограничена по териториален и предметен 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 локален аспект може да стане предмет на уредба с нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно чл.8 от ЗНА и ал.3 на чл.76 АПК, общинските съвети имат право да издават нормативни актове, с които да уреждат съобразно нормативни актове от по-висока степен, неуредени от тях обществените отношения от местно значение. За упражняване на нормотворческа компетентност от общинските съвети е необходима надлежна законова делегация. Такава в случая липсва по отношение на оспорената Наредба, както основателно се сочи в протеста.

В мотивите за приемане на Наредбата и към решение № 298 по Протокол № 24/31.05.2017г. на ОбС, както и в §2 от ДПЗР на Наредбата липсва конкретика за налична делегация от материалните закони, въз основа на която е приета същата. Визираната норма на чл.21, ал.2 от ЗМСМА е обща, както и разпоредбите на чл.21, ал.1, т.23 вр. с чл.17, ал.1, т.8 от ЗМСМА, цитирани в докладна записка, поради което по същество делегацията 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. Действащият при приемане на протестираната Наредба, Закон за Министерство на вътрешните работи /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. Правомощия 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 общинския съвет, което сочи на отсъствие на нормотворческа компетентност на издателя, респ. на нищожност 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, т.е. общинските съвети не разполагат с правомощия, които да ги овластяват 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. В случая, видно от чл.1 от Наредбата, същата урежда отношенията, правата и задълженията на държавните органи, търговските дружества, кооперациите, предприятията, учрежденията, обществените организации и гражданите с цел осигуряване на пожарна безопасност на територията на общината, като в отделните глави на Наредбата се съдържат разпоредби относно организацията на пожарната безопасност в обектите; изискванията за пожарната безопасност – общи и специални 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 съдържат регламентация на същите обществени отношения, както следва: в Наредба № 81213-647 от 01.10.2014 г. 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 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 са уредени; Наредба № Из-1971 от 29.10.2009г. 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 25.11.2014г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 81213-968 от 10.12.2014г. 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. Административнонаказателни разпоредби има в глава петнадесета на ЗМВР.

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

Предвид изложеното и на осн. чл.193, ал.1 от АПК съдът обявява нищожността на оспорената Наредба.

На основание чл.143, ал.1 във вр. с чл.196 от АПК, ответникът Общински съвет-Сапарева баня дължи заплащане на сторените от Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20 лв. - такса за обнародване на оспорването в ДВ.

Водим от горното, съдът

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за нищожна, по подаден протест от Окръжна прокуратура – Кюстендил, Наредба за пожарната и аварийната безопасност на територията на община Сапарева баня, приета с решение № 298 по Протокол № 24/31.05.2017г. на Общински съвет – Сапарева баня.

ОСЪЖДА Общински съвет – Сапарева баня да заплати на Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20 лв.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи.

В случай на неподаване на касационна жалба или ако тя бъде отхвърлена, решението да се обнародва по реда на чл.37, ал.3 от ЗНА и чл.22, ал.2 от ЗМСМА във вр. с чл.194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ: 1.



2.

