

# РЕШЕНИЕ

№ 111

гр. Монтана 24 февруари 2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – МОНТАНА, ТРОЕН АДМИНИСТРАТИВЕН  
СЪСТАВ в публично заседание на 14.02.2020 г. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ОГНЯН ЕВГЕНИЕВ

ЧЛЕНОВЕ: СОНЯ КАМАРАШКА

РЕНИ ЦВЕТАНОВА

при секретаря ПЕТЯ ВИДОВА в присъствието на Прокурор ГАЛЯ АЛЕКСАНДРОВА, като разгледа докладваното от съдия РЕНИ ЦВЕТАНОВА адм.д. № 626 по описа на АдМС Монтана за 2019 г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл. 185 и следващите АПК.

Производството е образувано по Протест на Окръжен Прокурор Галя Александрова, Прокурор при Окръжна прокуратура – Монтана, с който оспорва Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Брусарци (Наредбата), приета с Решение № 327 от Протокол № 51 от 30.07.2019 година на Общински съвет Брусарци.

В Протеста се твърди, че по естеството си Наредбата е нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК и чл. 1а от ЗНА - съдържа административноправни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. По силата на чл. 76, ал. 1 от АПК и чл. 2, ал. 1 от ЗНА нормативни, в т.ч. нормативни административни актове, се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи. Компетентността на органа винаги се определя в съответствие с материалния закон, като това е пряко следствие от нормата на чл. 4, ал. 1 от КРБ и чл. 4, ал. 1 от АПК. Разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително, поради изключителния им характер. Според чл. 8 от ЗНА 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. Оспорваната наредба е приета като подзаконов нормативен административен акт с това значение, базиран на чл. 76, ал. 3 АПК и чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация/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. /чл. 76, ал. 1 АПК/ С приемането на разглежданата Наредба, Общински съвет Брусарци е разширил приложното поле на дадените му компетенции, съгласно които е допустимо този орган да издава наредби, но това следва да бъде съобразно нормативните актове от по-висока степен. Нормата 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 общинския съвет 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. Специалният ЗМВР също не овластява местният орган да приема такъв подзаконов нормативен акт. Подходът на законодателя е категоричен и, че правните норми за безопасност от пожари се въвеждат от орган, който разпростира правомощията си на цялата територия на страната, респ. обратното – не предвижда създаване на самостоятелни нормативни изисквания в отделните административно-териториални центрове, каквито са общините. Не води до друг извод и разпоредбата на чл. 137, ал. 1, т. 2 от ЗМВР, според която за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита при бедствия в населените места органите на държавната власт и местното самоуправление осигуряват спазването на правилата и нормите за пожарна безопасност и защита при бедствия на териториите на общините и кметствата и разработват съгласувано с органите за пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места. В закона изчерпателно е посочен кръгът на прерогативите на местния орган на власт и той касае съблюдаването на вече създадените правила и норми, както и съвместното въвеждане на изисквания според характерни, свойствени, типични за съответните населени места условия, но не това е сторено от общинския съвет. Оправомощаването за нормотворчество винаги е конкретно, а на общинския съвет не е предоставена власт да приеме оспорваната наредба. При сравнение освен с цитираните норми от ЗМВР, но и с разпоредбите на Наредба № 8121з-647 от 01.10.2014 година 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 от 29.10.2009 година 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 от 22.10.2014 година за осъществяване на превантивна дейности от органите за пожарна безопасност и защита на населението на Министерството на вътрешните работи, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 8121з-882 от 25.11.2014 година 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 от 09.09.2014 година 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 реда за създаване и организиране дейността на доброволните формирования и предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, приета с ПМС № 123 от 25.06.2012 година, е видно, че относимите въпроси са уредени в нормативни актове от по-висок ранг. Моли обявяване на нищожността на Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Брусарци, приета с Решение № 327 от Протокол № 51 от 30.07.2019 година на Общински съвет Брусарци, както и присъждане на разноските по делото. В с.з. протестът се поддържа от ОП Монтана по съображенията изложени в него.

Ответникът по оспорването – Общински съвет Брусарци в писмо изх. № РД-01-03-3/03 01 2020 г. оспорва Протеста като счита, че Наредбата е приета в съответствие с правомощията на Общинския съвет и при основанията посочени в докладна записка на Кмета на Община Брусарци.

Настоящият съдебен състав, като прецени събраните по делото доказателства, становищата на страните и след служебна проверка на нормативния акт, съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, приема за установено следното:

Касае се до оспорване на подзаконов нормативен акт, издаден от орган на местно самоуправление, който подлежи на безсрочно оспорване, съобразно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК. Оспорването е направено чрез Протест на Районна прокуратура Лом, съобразно правомощията визирани в чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК и в защита на обществения интерес, поради което Протестът се явява подаден от надлежна страна и се явява допустим за разглеждане по същество.

Оспорването е съобщено чрез обявление в ДВ, качено е на таблото на Административен съд Монтана и е публикувано на интернет страницата на ВАС.

Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК - Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, поради което този орган е компетентен да приема акт с характер на оспорения.

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА - Общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от – ЗНА - Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Съгласно чл. 8 от – ЗНА - 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.

Съгласно чл. 12 от – ЗНА - Актът по прилагане на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден.

Съгласно чл. 56 от Конституцията - Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.

Съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията - Основните права на гражданите са неотменими.

Съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията - Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Съгласно 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.

При така действащото законодателство, настоящият състав счита, че на общинските съвети са дадени правомощия, но последните са ограничени от закона или този орган на местно самоуправление може да приема нормативни актове само в изпълнение на законни норми. На този административен орган не са дадени правомощия в издаваните от него актове, в случая Наредба, да урежда/преурежда норми/правоотношения, които са вече уредени с акт от по-висока степен. От една страна правното значение на подзаконовите нормативни актове издавани от Общинските съвети, е да урежда неуредени обществени отношения с местно значение, за които има изрично овластяване. От друга страна целите на Наредбата, като вид подзаконов нормативен акт, е да създаде правила за прилагане, както на отделни разпоредби, така и на цели подразделения на нормативния акт от по-висока степен, каквато цел с оспорената Наредба не е постигнато. Обратно, незаконосъобразно са регулирани обществени отношения свързани с пожарната безопасност в урбанизирани, земеделски и горски територии в Община Брусарци, които обществени отношения са регулирани с норми, валидни за територията на цялата страна.

Като основание за издаване на оспорената Наредба е посочен чл. 137, т. 2 от ЗМВР или в случая относимата хипотеза е да се създадат правила за прилагане на отделна разпоредба. Настоящият състав констатира, обаче, че основанието послужило за издаване на Наредбата не съответства на обхвата обществени отношения регулирани с този подзаконов нормативен акт, а това означава, че този орган на местно самоуправление е излязъл извън своите компетенции и е приел разпоредби, с които урежда обществени отношения, уредени с по-висок по степен нормативен акт.

От компетентността на Общинските съвети и то съгласувано с органите за пожарна безопасност, е единствено разработването на специфични правила за пожарна безопасност в съответното населено място на неговото управление. В случая от доказателствата по делото дори не се установява има ли и какви са конкретните специфични особености, касаещи съответното населено място, респ. какви са конкретните правила спрямо тези специфични особености, в т.ч. какво е становището на органите на пожарна безопасност. Разпоредбите на оспорената Наредба са общи с общо приложение, в който

смисъл е чл. 1 и чл. 2 на същата, с който е очертан предметът на нейното действие и не визира никакви специфични особености, какъвто смисъл е вложен в текста на чл. 137, т. 2 на ЗМВР.

С оглед на изложеното, настоящият състав приема протеста на Прокурор Галя Александрова, Прокурор при Окръжна Прокуратура Монтана за основателен и като такъв следва да бъде уважен изцяло.

При този изход на спора и при своевременно направено искане за разноски следва да бъдат присъдени направените в производството разноски.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1, във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК съдът

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА ЗА НИЖОЖНА** по Протест на Окръжен Прокурор при Окръжна прокуратура – Монтана, Наредба за пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Брусарци.

**ОСЪЖДА** Община Брусарци да заплати на Окръжна прокуратура Монтана сумата от 20.00 /двадесет/ лева деловодни разноски в производството по адм.д № 626/2019 г. по описа на Административен съд Монтана.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване чрез АдмС - Монтана пред ВАС-София в 14-дневен срок от уведомяване на страните.

**РЕШЕНИЕТО** да се обнародва след влизането му в сила по начина, по който е обнародвана Наредбата и влиза в сила от деня на обнародването му. /чл. 194 от АПК/

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ: 1.**

**2.**