

## РАЗПОРЕЖДАНЕ

13.12.2019 г., гр. Добрич

Теодора Милева – съдия – докладчик по административно дело № 740/ 2019 г. по описа на Административен съд - Добрич, след като извърши проверка по делото, установи следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от АПК.

Образувано е по протест, подаден от прокурор в Окръжна прокуратура - Добрич, срещу Наредба № 2 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Добричка, приета с Решение № 325 от 31.03.2005 г. на Добрички Общински съвет.

С протеста се настоява, че този подзаконов акт е нищожен, тъй като е приет, без да е налице нормативен акт от по – висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво.

Протестът е редовен, като отговарящ на изискванията на чл. 150 и чл. 151, във връзка с чл. 184 от АПК.

Следва на основание чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК да се съобщи оспорването чрез обявление в "Държавен вестник", да се постави обявлението на определеното за това място в съда и да се публикува в Интернет страницата на ВАС.

С оглед изложеното и на основание чл. 181, ал. 1 и ал. 2 и чл. 157 от АПК, Административният съд

### РАЗПОРЕДИ:

**ЗАДЪЛЖАВА** Окръжна прокуратура - Добрич в 7 - дневен срок от съобщаване на настоящото Разпореждане да представи в деловодството на АдмС - Добрич вносна бележка за заплащане по сметка на Държавен вестник държавна такса за обнародване на оспорването в размер на 20 лв.

**УКАЗВА** на Окръжна прокуратура – Добрич, че при неизпълнение на задължението за внасяне на такса за обнародването в указания срок производството по делото ще бъде прекратено, а протестът – оставен без разглеждане.

След постъпване на доказателства за внесената държавна такса за обнародване:

**ДА СЕ СЪОБЩИ** по реда на чл. 188, във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК – чрез обявление в "Държавен вестник", поставяне на обявлението на определеното за това място в съда и чрез публикуване в Интернет страницата на ВАС оспорването чрез протест от Окръжна прокуратура гр. Добрич срещу Наредба № 2 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Добричка, приета с Решение № 325 от 31.03.2005 г. на Добрички Общински съвет.

**ДА СЕ УКАЖЕ** в обявлението, че на основание чл. 189, ал. 2 от АПК всеки, който има правен интерес, може да се присъедини към оспорването или да встъпи като страна наред с административния орган до началото на устните състезания при всяко положение на делото, без да има право да иска повтаряне на извършени процесуални действия. Препис от молбата за присъединяване или за встъпване се връчва на насрещните страни. На основание чл. 189, ал. 3 от АПК определението, с което встъпването не се допуска, подлежи на обжалване с частна жалба. На основание чл. 189, ал. 4 от АПК лицата, които са се присъединили или са встъпили, понасят независимо от изхода на делото разносните за новото заседание, по събирането на новите доказателства, разносните на другата страна и на нейния представител за явяване по делото, а също така заплаща допълнителна държавна такса в размер на една трета от първоначално платената, но не по-малко от 100 лв.

**НАСРОЧВА** АД № 740/ 2019 г. по описа на АдмС - Добрич за разглеждане в откритото съдебно заседание на 11.02.2020 г. от 13.20 часа.

ДА СЕ ПРИЗОВАТ за датата на съдебното заседание:

- оспорвач (протестиращ) – Окръжна прокуратура – гр. Добрич

- ответник – Добрички Общински съвет, като му се изпрати препис от протеста с указание за право на отговор в 14 – дневен срок от получаването.

УКАЗВА на ответника, че съгласно чл. 170, ал. 1 от АПК следва да установи по делото съществуването на фактическите основания, посочени в оспорения акт, както и изпълнението на законовите изисквания при издаването му.

ЗАДЪЛЖАВА ответника в 14 – дневен срок от съобщението да представи пълната преписка по приемане на оспорената Наредба, а именно:

Да представи надлежно заверени копия на пълната преписка по приемане на протестираната Наредба, вкл. пълния протокол от заседанието, на което е прието решението относно същата, данни за общия брой на общинските съветници, съответно колко са присъствали и колко са гласували, вкл. и данни, че решението е включено в дневния ред на заседанието, начина, по който е разгласен проектът за Наредба, както и действащата към момента Наредба за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Добричка.

УКАЗВА на ответника, в случай, че са предприети изменения/отмяна на оспорения акт, да бъдат представени надлежно заверени копия от доказателствата за това преди датата на заседанието.

Разпореждането да се съобщи чрез изпращане на препис от него по реда на чл. 138 от АПК.

Разпореждането не подлежи на обжалване.

СЪДИЯ:

177 /



## **ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – ДОБРИЧ**

гр. Добрич - 9300, ул. "Д-р К. Стойлов" № 7,  
тел.: 058/605528, факс: 058/600496, e-mail: op\_dobrich@prb.bg

Изх. № 658/2019 г.

Дата: 12.12.2019 г.

До  
Административен съд  
гр. Добрич

### **П Р О Т Е С Т** по чл.186, ал.ІІ във вр. с чл.185 от АПК

от

**Милена Атанасова Любенова,**  
прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич

**Уважаеми Административни Съдии,**

При проверка по реда на надзора за законност по преписка № 658/2019 г. по описа на Окръжна прокуратура гр. Добрич, която е била образувана на 22.11.2019 г. по повод получена в същата прокуратура резолюция от 22.11.2019 г. от Върховна административна прокуратура по тяхна преписка № 1533/2019 г. - II, е било установено, че Наредба №2 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Добричка, приета с Решение №325 от 31.03.2005 г. на Добрички общински съвет, е била създадена от Добрички общински съвет при липса на законова делегация за приемането ѝ.

Намирам за уместно да се направят две уточнения :

Първото е, че Наредбата е приета с Решение №325 от 31.03.2005 г. на Добрички общински съвет. По онова време АПК все още не съществува и действащата норма на чл.1а от Закона за нормативните актове сочи, че сме

изправени пред нормативен административен акт – съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти и има нееднократно действие / виж чл.1 от наредбата/. В същия смисъл е и дефиницията понастоящем на чл.75, ал.2 от АПК.

По естеството си общинската наредба е нормативен административен акт по определението на чл.75, ал.1 от АПК, защото съдържа административно-правни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. В същия мисъл е и дефиницията на чл.1а от Закона за нормативните актове /ЗНА/.

При въвеждане на правните норми е недопустимо да се пренебрегне рамката на чл.76, ал.III от АПК, според която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Идентично е и правилото на чл.8 от ЗНА.

По силата на чл.76, ал.1 от АПК нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или от закон органи. Това е така и според чл.2, ал.1 от ЗНА.

На второ място, не е излишно да се отбележи, че и друга част от материята на подзаконовия акт – напр. по глава IV раздел I от Наредбата е предмет на регулация в нормативни актове от по-висока степен – чл.136 – 143 от Закона за горите, Наредба №18 от 07.10.2015 г. за инвентаризация и планиране в горските територии, издадена от министъра на земеделието и храните /според актуалното наименование на органа/, Наредба №8 от 11.05.2012 г. за условията и реда за защита на горските територии от пожари, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на земеделието и храните. Конкретно задължението, възложено на териториалните органи на изпълнителната власт с разпоредбата на чл.142 от Закона за горите не е за създаване на правни норми.

Последната констатация е поредно указание за това, че от местния орган се изема нормотворческа власт. Стореното, естествено, е категорично забранено от правото, поради което присъствието на подобен регламент в действителността е недопустимо.

По същество:

От една страна, осигуряването на пожарна безопасност и защита при пожари е една от основните дейности на МВР /чл.6, ал.1, т.4; чл.17; чл.58; чл.124 - чл.140 от Закона за МВР/.

От своя страна, Наредбата, спомената по-горе, най-общо е посветена на недопускането и погасяването на пожари.

И тук е мястото да бъде отбелязано, че компетентността на органа винаги се определя в съответствие с материалния закон, като това е пряко следствие от нормата на чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България /а и от чл.4, ал.1 от АПК/. Разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително поради изключителния им характер. И това е така, защото всяка власт /включително и тази за вземане на определено решение, каквато всъщност е компетентността/ се учредява изрично.

В специалния Закон за МВР, както в действащия към момента на приемане на Наредбата, така и в настоящия, не се откриват разпоредби, овластяващи местните органи на власт да приемат такъв подзаконов нормативен акт.

Подходът на законодателя е категоричен и той е, че правните норми за безопасност от пожари се въвеждат от орган, който разпростира правомощията си на цялата територия на страната, респ. обратно - не предвижда създаване на самостоятелни нормативни изисквания в отделните административно-териториални единици, каквито са общините.

Не води до друг извод уредбата на чл.137, т.1 и т.2 от Закона за МВР, 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.

От съвместното изчитане на горния текст става ясно, че 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 съвместно въвеждане на изисквания според характерни, свойствени, типични за съответните населени места условия. Очевидно не това е стореното от общинския съвет. А, както знаем, ако иска да изрече нещо, т.е. да въведе всякаква точна регламентация, законодателят го прави. И след като оправомощаването за нормотворчество винаги е конкретно, то на общинския съвет не се предоставя власт да приема наредба от рода на обсъжданата.

Прочее, заключението дотук е, че създаването на правни норми от местния орган на власт представлява основание за оспорване по смисъла на чл.196 вр. с чл.146 т.1 от АПК, чието наличие във всеки случай води до нищожност.

На следващо място, компетентност за подзаконова регламентация не произтича и от чл.22, ал.І във вр. с чл.21, ал.І, т.13 от ЗМСМА, посочен в чл.1 от Наредбата като основание за издаването ѝ, тъй като посоченият текст посочва, че едно от правомощията на общинския съвет е да определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура, но не съдържа овластяване за приемане на наредба като обсъжданата.

Компетентност за подзаконова регламентация не произтича и от разпоредбата на чл.21, ал.ІІ от ЗМСМА, според която общинският съвет приема наредби в изпълнение на правомощията си. Цитираният текст, приложен във връзка с чл.76, ал.ІІІ от АПК, респ. чл.8 от ЗНА, изисква предмет на регулация да се неуредени от нормативни актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение.

В случая обаче не е така.

В чл.1 от Наредбата е определен предметният обхват, а по-нататък се съдържат конкретни правила.

При сравнение, освен с цитираните по-горе норми от Закона за МВР, но и с разпоредбите на Наредба № 8121з-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатация на обектите, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на инвестиционното проектиране, Наредба № 1з-1971 от 29.10.2009 г. 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 г. за осъществяване на превантивна дейност 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 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, издадена от министъра на вътрешните работи, Наредба № 8121з-968 от 10.12.2014 г. 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 № 8121 з-531 от 9.09.2014 г. 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 на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, приета с ПМС № 123 от 25.06.2012 г., е очевидно, че относимите към разглеждания случай въпроси са уредени в нормативните актове от по-висок ранг.

Норми, регламентиращи същите обществени отношения, се откриват и в други закони – напр. част от забраните по чл.19 и чл.20 от Наредбата не са нещо по-различно от хипотезата на чл.29, ал.ІІ от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/, недопускаща нерегламентираното изгаряне на отпадъци.

С приемането на разглежданата наредба Добрички общински съвет 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 общинският съвет да издава наредби, с които 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 местно самоуправление.Липсва изрично основание, предвидено в ЗМСМА, даващо право на общинския съвет да издаде наредба за регулиране на местно ниво на обществени отношения, свързани с пожарната безопасност.Не е предвидено такова основание и в други нормативни актове от по-висока степен.

Такова правомощие не е предвидено и в разпоредбата на чл.127ж, ал.І от Правилника за прилагане на Закона за МВР.Тази разпоредба изобщо не

овластява общинските съвети да издават подзаконови нормативни актове по пожарна безопасност, тъй като самите те са част от подзаконов нормативен акт и се отнасят до съвместно приемане на вътрешни актове от органите на държавната власт и от тези на местното самоуправление и то, съгласувано с органите на пожарната безопасност. Тези вътрешни актове не са облечени във формата на подзаконови нормативни актове, като в настоящия случай не се установява дори, че са съвместни и съгласувани.

Като имам предвид изложените по-горе аргументи, намирам, че с приемане на разглежданата Наредба общинският съвет е осъществил нормотворческа дейност над своята компетентност, тъй като не е налице нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво.

В конкретния случай е налице нищожен подзаконов нормативен акт!

Предвид изложеното, на основание чл.126, пр.2, чл. 186, ал.П във вр. с чл.185 от АПК,

### **ПРЕДЛАГАМ:**

**Да обявите нищожността на Наредба №2 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Добричка, тъй като същата е приета без да е налице нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво.**

Моля, да присъдите на Окръжна прокуратура гр.Добрич направените по делото разноси, представляващи сумата, платена за съобщаване на протеста чрез обявление в Държавен вестник.

Приложение: Препис от протеста за ответната страна – Добрички общински съвет.



*33/12*  
/Милена Любенова/

