

РЕШЕНИЕ

№. 1111.

гр. Враца, 18.03.2020 г

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВРАЦА, троен състав, в публично заседание на 25.02.2020 г. / двадесет и пети февруари две хиляди и двадесета/ година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СЕВДАЛИНА ВАСИЛЕВА
ЧЛЕНОВЕ: ТАТЯНА КОЦЕВА
ГАЛИНА ГЕРАСИМОВА

при секретаря Стела Бобойчева и с участието на прокурора Веселин Въттов, като разгледа докладваното от съдия КОЦЕВА адм.дело № 883 по описа на АдМС – Враца за 2019 г. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл.185 и сл. от Административно-процесуалния кодекс/АПК/.

Образувано е по протест на ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА ВРАЦА, предявен чрез прокурор Николай Лалов против Наредба № 3 за пожарната безопасност на територията на Община Криводол, приета с Решение № 278 по Протокол № 24/08.04.2013 г., изм. и доп. с Решение № 88 по Протокол № 13/27.05.2016г. на Общински съвет Криводол. В протеста се сочи, че общинските съвети имат нормотворческа компетентност само в предвидените в КРБ или закон случаи. Изложени са твърдения, че в случая обществените отношения по повод пожарната безопасност са уредени на централно ниво, поради което липсва изрично основание за приемане на наредбата – порок, който според прокуратурата сочи на нейната нищожност, поради липса на нормотворческа компетентност. Отправено е искане към съда да прогласи нищожността на протестираната наредба, както и да бъдат присъдени направените по делото разноски.

В с.з. протестът се поддържа от Окръжна прокуратура Враца, чрез прокурор Въттов. Посочва се, че наредбата е приета без законова делегация от по-висок по степен нормативен акт, поради което общинския съвет не е бил компетентен да я приеме. Претендират се разноски по делото.

Ответникът по оспорването - Общински съвет Криводол, не ангажира становище по делото.

По делото са представени писмени доказателства по опис, представляващи административната преписка по издаване на оспорения подзаконен нормативен акт.

Административният съд, като се запозна с доводите на страните и доказателствата в административната преписка и след служебна проверка съгласно изискванията на чл.168 АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Съдебният състав приема, че се касае до оспорване на подзаконен нормативен акт с вторични правни норми, които създават общи задължителни

правила за регулиране на повтарящи се обществени отношения в границите на съответната Община. Актът е издаден от орган на местно самоуправление и подлежи на безсрочно оспорване съобразно разпоредбата на чл.187, ал.1 АПК. Оспорването е направено, чрез протест на Окръжна прокуратура съобразно правомощията по чл.16, ал.1, т.1 АПК в защита на обществения интерес. В случая липсват доказателства, а и не се твърди, протестираната в това производство наредба да е била предмет на съдебен контрол за законосъобразност в предходен момент. По изложените съображения оспорването се явява допустимо, а разгледано по същество, е и основателно по следните съображения:

В българското законодателството липсват изрично формулирани основания, които водят до нищожност на административните актове, и в частност на нормативните такива. Единствено разпоредбата на чл.173, ал.2 АПК указва правомощията на съда, когато прецени, че актът е нищожен поради некомпетентност.

Според теорията и съдебната практика едни и същи основания могат да доведат както до унищожаване, така и до нищожност на акта, като разграничението е в степента на засягане на акта от конкретния порок. Основанията за незаконосъобразност на един административен акт са регламентирани в чл.146 АПК. Същите основания могат да обосноват нищожност на акта, когато конкретният порок е толкова съществен, че актът изначално не може да породи правните последици, към които е насочен.

Трайно и непротиворечиво в съдебната практика е прието, че наличието на некомпетентност на органа издал оспорения акт всякога е основание за нищожност на този акт.

В §2 от Преходните и заключителни разпоредби на протестираната Наредба № 3 за пожарната безопасност на територията на Община Криводол е посочено, че същата се издава на основание чл.22, ал.1 ЗМСМА. Визираната разпоредба не дава никакви правомощия на общинските съвети да издават подзаконовни нормативни актове, а урежда реда и срока за изпращане на актовете им на кмета на общината и на областния управител. Относимата разпоредба в случая е чл.21, ал.2 ЗМСМА, съгласно която в изпълнение на правомощията си общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, вр. с чл.76, ал.3 и чл.79 АПК и чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Съгласно чл.7, ал.2 ЗНА, наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Според чл.8 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, а разпоредбата на чл.15, ал.1 ЗНА предписва, че нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Съгласно чл. 76, ал.3 АПК, чл.8 ЗНА и чл.21, ал. 2 ЗМСМА, общинските съвети имат нормотворческа компетентност, която е ограничена по териториален и предметен обхват, като приемат нормативни актове - правилници и наредби, с които уреждат обществени отношения с местно значение, т.е. същите са териториални нормотворчески органи с обща компетентност. От така очертаните граници на тяхната нормотворческа компетентност е видно, че в нея 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 действащ на територията на цялата страна нормативен акт.

В случая към 08.04.2013 г., когато е приета протестираната наредба е действал Закона за министерство на вътрешните работи (ЗМВР), отм. ДВ бр. 53/2014г. Разпоредбата на чл.52г, ал.1 ЗМВР, в относимата към датата на приемане на наредбата редакция, определя Главна дирекция Пожарна безопасност и защита на населението като национална специализирана структура на МВР за осигуряване на пожарна безопасност, спасяване и защита при бедствия при условията и по реда на този закон и на Закона за защита при бедствия, като в алинея втора от същия текст са разписани нейните конкретни правомощия. Според чл.52г, ал.3 ЗМВР обхватът и съдържанието на отделните дейности по ал. 2 се уреждат с правилника за прилагане на закона; а алинея 4, 5 и 6 гласят, че редът за осъществяване на дейностите по ал. 2, т. 1 - 6 се определя с наредби на министъра на вътрешните работи; изискванията за гасителна ефективност на продуктите за пожарогасене и редът за осъществяване на дейността по ал.2, т. 7 се определят с наредба на министъра на вътрешните работи; редът за осъществяване на дейностите по ал. 2, т. 8 и 9 се определя с инструкции на министъра на вътрешните работи. Липсва разпоредба, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите по пожарната безопасност. Тъй като оспорената наредба е изменена и допълнена през 2016 г., т.е. при сега действащия ЗМВР /обн. ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., в сила от 28.11.2014 г./ следва да се посочи, че в него също липсва норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби тези въпроси. Напротив в чл.125, ал.2 от действащия ЗМВР е посочено, че 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. В ал. 4 от същата законова разпоредба е посочено, че 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.

Изложеното навежда категоричен извод, че специалният закон предвижда регулирането на обществените отношения по неговото прилагане да се извършва с подзаконовни нормативни актове, но компетентността за издаването им принадлежи на съответните министри, а не на общинските съвети. Съгласно чл.76, ал.1 и 2 АПК нормативните актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи, а компетентността за това не може да се делегира. В конкретния случай общинският съвет е приел атакуваната наредба, без законово делегирани правомощия. Недопустимо е с наредба на общински съвет да се уреждат обществени отношения, регламентирани с актове от по-висока степен и за приемането на които не е налице законова делегация. Липсата на законово определена компетентност за издаването на даден административен акт прави същия нищожен. Само по себе си правомощието на Общинския съвет да регламентира правопорядък с местно значение не му предоставя правомощие да изземва изключителната компетентност на други органи и да преурежда обществени отношения, уредени с нормативен акт от по-висока степен, какъвто е ЗМВР. При тези

разсъждения се налага извода, че протестираната наредба е приета без законова делегация, което обосновава извод за нейната нищожност. Установената липса на компетентност на Общински съвет - Криводол обосновава нищожност на оспорената наредба, като приета в противоречие с чл. 2, ал. 1 и чл. 8 ЗНА.

При този изход на спора и при своевременно направено искане на Окръжна прокуратура Враца следва да се присъди сумата 20.00 /двадесет/ лв., сторени от нея разноски за публикуване на оспорването в ДВ.

Водим от гореизложеното и на основание чл.193, ал.1, пр.1 вр. чл.146, т. 1 АПК Административен съд - Враца

РЕШИ:

ПРОГЛАСЯВА по протест на Окръжна прокуратура Враца **НИЩОЖНОСТТА** на Наредба № 3 за пожарна безопасност на територията на Община Криводол, приета с Решение № 278 по Протокол № 24/08.04.2013 г. изм. и доп. с Решение № 88 по Протокол № 13/27.05.2016 г. на Общински съвет Криводол.

ОСЪЖДА Общински съвет Криводол да заплати на Окръжна прокуратура Враца разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

Решението подлежи на обжалване или протестиране, чрез АдмС - Враца пред ВАС – София в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл.138 АПК да се изпрати препис от същото.

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 АПК/.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.