



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. № 689/2019 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 № 689/2019 г. по описа на Окръжна прокуратура гр. Добрич, която е била образувана на 02.12.2019 г. по повод получена в същата прокуратура резолюция от 03.12.2019 г. от Върховна административна прокуратура по тяхна преписка № 1529/2019 г. - ІІ, е било установено, че **Наредба №6 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Крушари, приета с Решение №4/32 по протокол №4 от 27.05.2004 г. на Общински съвет Крушари**, е била създадена от Общински съвет Крушари при липса на законова делегация за приемането ѝ.

Намирам за уместно да се направят две уточнения :

Първото е, че Наредбата е приета с Решение №4/32 от 27.05.2004 г. на Общински съвет Крушари. 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.ІІІ 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.І от АПК нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или от закон органи. Това е така и според чл.2, ал.І от ЗНА.

На второ място, не е излишно да се отбележи, че и друга част от материята на подзаконовия акт – напр. по глава ІV раздел І 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.І, 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.І от Конституцията на Република България /а и от чл.4, ал.І 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 формирания 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 Общински съвет Крушари 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.ІІ във вр. с чл.185 от АПК,

ПРЕДЛАГАМ:

Да обявите нищожността на Наредба №6 за пожарната и аварийната безопасност на територията на Община Крушари, 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 разноски, представляващи сумата, платена за съобщаване на протеста чрез обявление в Държавен вестник.

Приложение: Препис от протеста за ответната страна –Общински съвет Крушари.



Прокурор:

/Милена Любенова/

3312