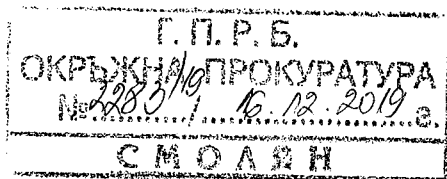




# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА - СМОЛЯН



ДО  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
ГР. СМОЛЯН

### ПРОТЕСТ

От **СТАНЧО СТАНЧЕВ** – прокурор при Окръжна прокуратура гр. Смолян,

**СРЕЩУ:** Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин, **приета** с Решение № 82 по протокол № 16 от 11.08.2011 г. на Общински съвет - Девин, в нейната цялост.

**ПРАВНО ОСНОВАНИЕ:** чл. 185, ал. 2, вр. ал.1, чл. 186, ал.2 и чл. 196, вр. чл.146, т. 1 от АПК.

#### УВАЖАЕМИ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

В Окръжна прокуратура гр. Смолян е образувана пр. пр. № 2283/2019 г. по надзора за законност, във връзка с изпратени по компетентност материали от преписка рег. №1468/2019 г от ВАП-София, за извършване на проверка за законосъобразност на Наредбата за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин.

В хода на извършената от ОП-Смолян проверката за законосъобразността на Наредбата за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин /Наредбата/, се установи:

По естеството си Наредбата е нормативен административен акт съгласно определението на чл.75 АПК, защото съдържа административно правни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. В същия смисъл е и дефиницията на чл. 1а ЗНА.

В случая Наредбата е приета от ОбС-Девин на основание чл. 21, ал.1, вр. ал. 2 от Закона за местно самоуправление и местна администрация /ЗМСМА/ и чл. 147, т. 5 от Правилника за прилагане на Закона за Министерство на вътрешните работи /ППЗМВР/.

Следователно, при приемането на Наредбата е недопустимо да бъдат пренебрегвани, както ограничението на чл.76, ал.3 АПК, че общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от висока степен обществени отношения с местно значение, идентична е и нормата на

чл.8 ЗНА, така и предвидения по ЗНА процесуален ред за приемане на нормативен административен акт.

В случая, анализа на представените от ОбС-Девин заверени копия от цялата преписка по приемането на Наредбата сочи, че от една страна същата е приета при съществено нарушение на предвидения към онзи момент процесуален ред по чл.26 и чл.28 ЗНА /ред. ДВ бр. 46 от 12.06.2007 г./ и от некомпетентен орган.

Съгласно действала към този момент разпоредба на чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА /редакция ДВ бр.46/2007 г./, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност /ал.1/, като преди внасянето на проект за нормативен акт, в това число и подзаконов такъв, за издаване или приемане от компетентен орган съставителя на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Съгласно действалата към онзи момент разпоредба на чл.28 от ЗНА, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът, съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

Изискването за публикуване на проекта за нормативен акт, в това число и подзаконов, заедно с мотивите, не е формално, напротив, извършеното му цели да осигури възможност на възможно най-голям кръг заинтересовани лица да се ориентират в материята и да реализират законовата им възможност да изразят мнения и становища по него, т.е. да осигури широко обществено обсъждане на проекта, като гаранция за спазване в максимална степен на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

В случая, липсват изготвени каквито и да е мотиви към изготвения от тогавашния Началник РС „ПБЗН“ гр.Девин приемане на Наредбата, липсват доказателства, че изготвения проект, ведно с мотивите /доклада/, да са били публикувани на Интернет страницата на общината, съобразно изискванията на чл. 26, ал.2 от ЗНА, респективно на заинтересованите лица не е била дадена възможност да разберат кое налага приемането на наредбата и не е било проведено обществено обсъждане в нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА.

Неспазването на чл. 26 и чл.28 от ЗНА представлява нарушение на императивни правни норми, съдържаща се в нормативен акт с по-висока степен според правилото на чл.142, ал.1 от АПК и чл.15, ал.1 от ЗНА, което се явява съществено, тъй като изготвянето на мотиви и публикуването са част от административно производствена дейност с императивен характер, а допуснатото съществено процесуално нарушение на собствено основание води до незаконосъобразност на приетия нормативен акт, в случая на атакуваната Наредбата за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин и представлява самостоятелно основание за неговата отмяна.

Извън горното, подготовката, издаването и прилагането на действащите в страната нормативни актове са действия, регламентирани в Закона за нормативните

актове, Указ № 883/1974 г. за прилагането му, Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Според нормата на 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, идентично е и изискването на чл.76, ал.3 АПК.

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

Следователно Общинските съвети и не само те, имат нормотворческа компетентност да приемат подзаконовни нормативни актове, но само когато са изрично овластени от Конституцията или закон, за да е валиден неговия акт /чл.76 ал. 1 АПК./

В случая, както бе изяснено вече Наредбата е приета, като подзаконов нормативен административен акт със значението базирано на нормата по чл. 76 ал.3 АПК, на основание чл. 21, ал.1, вр. ал.2 от Закона за местното самоуправление и местна администрация/ЗМСМА/.

При приемането ѝ обаче ОбС-Девин е разширил приложното поле на дадените му компетенции с разпоредбата на чл. 8 от ЗНА и чл. 76 ал.1 АПК, съгласно които е допустимо Общинският съвет да издава наредби, с които да урежда обществени отношения от местно значение, но съобразно нормативните актове от по-висока степен.

В случая липсва изрично основание предвидено в ЗМСМА или в друг нормативни актове от по-висока степен, даващо право на Общинския съвет да издаде наредба за регулиране на местно ниво на обществените отношения свързани с пожарната безопасност и защита на населението. Регулирането на последните законодателя е възложил изцяло на министерско ниво.

Съгласно чл.192а, изр.1-во от АПК, компетентността на органа за издаването на подзаконовия нормативен акт следва да се преценява към момента на издаването му.

Към датата на приемане на Наредбата е действал Закон за Министерство на вътрешните работи/ЗМВР-отм. ДВ, бр. 53 от 2014 г./ в който не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност, регламентирани в ЗМВР. Предвидените делегации в отделни текстове /чл.91б, ал.6 и ал.7 от отменения ЗМВР/,не дават такива права на местната власт в лицето на общинските съвети.

В сега действащия ЗМВР / обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., изм., бр. 98 от 28.11.2014 г., в сила от 28.11.2014 г./, чиито разпоредба на чл.125, ал.2 и ал.4, не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпроси относно правилата и нормите за пожарна безопасност при проектиране, строителство и експлоатация на обекти и тези за пожарна безопасност при други дейности, които създават опасност за възникване на пожари и застрашават живота и здравето на гражданите. Същите разпоредби предоставят компетентност за това на съответните министри.

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.Цитираната разпоредба също не овластява местните

общински съвети да издават подзаконовни нормативни актове по пожарна безопасност. Касае се за съвместно приемане на вътрешни актове от органи на държавната власт и от тези на местното самоуправление, и то съгласувано с органите на пожарната безопасност. Те не са облечени във формата на подзаконовни нормативни актове.

Към момента на приемане на Наредбата е бил в сила ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи /ППЗМВР/, приет с ПМС № 126 от 2.06.2006 г., обн. ДВ, бр. 47 от 9.06.2006 г., отм., бр. 60 от 22.07.2014 г., в сила от 22.07.2014 г./

Съгласно цитираната от ОбС-Девин в Решение № 82 по протокол № 16/11.08.2011 г. разпоредба на чл. 147, ал.5 от ППЗМВР /Обн. ДВ, бр. 47 от 2006 г.,отм. - ДВ, бр. 91 от 2008г./ възлага задължение за държавните органи, организациите, юридическите лица и гражданите, в едномесечен срок след получаването на писмен сигнал за наличието на нарушения на правилата и нормите за пожарна и аварийна безопасност, да уведомяват органите за пожарна безопасност и защита на населението, отправили сигнала, за предприетите мерки за отстраняване на нарушенията, но също по никакъв начин не оправомощава местния орган на власт да регулира обществените отношения свързани с пожарната безопасност на местно ниво.

От горното е видно, че с приемане на Наредба за осигуряване пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Девин, ОбС-Девин е осъществил нормотворческа дейност над своята компетентност, тъй като няма нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на Общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво, поради което и приетия от него поднормативен акт, като издаден без компетентност, се явява нищожен.

Горното схващане е прието отдавна и без отклонения в юриспруденцията. В решение № 8020/29.05.2019 г. по адм. дело № 1757/2019 г. на ВАС е прието - „... липсата на законово определена компетентност за издаването на даден нормативен акт прави същия нищожен. Само законът може да оправомощи даден орган в държавата да издаде нормативен акт. Законодателят е този, който преценя необходимостта от правна регламентация с подзаконов нормативен акт, т.е. степента на правна абстракция на нормите, той определя коя материя трябва да бъде регламентирана на подзаконово ниво и кой е органът, който да стори това. Нормативната компетентност не е нещо, което се подразбира, предполага или прехвърля. За да издаде, измени или допълни нормативен административен акт, съответният орган е необходимо да има изрична законова делегация.“.

Особено значимо е въздействието, което нормативният административен акт оказва върху съответния вид обществени отношения, върху правните субекти, за да се остави безконтролната възможност да се използва държавната принуда чрез издаването на нормативни административни актове. Освен това, нерегламентираното издаване, изменение и допълване на нормативни административни актове би поставило на изпитание вътрешното единство на съществуващата в държавата йерархия на нормативните актове. На следващо място, макар и като изначално нищожен акт, чийто норми поначало не пораждаат правния ефект към който са насочени, нарушаването на законността и оттам увреждането на правовата система винаги засяга държавния, респективно обществения интерес, а целените с издаването на такъв поднормативен административен акт правни последици са нетърпими в правния мир, тъй като един нищожен поднормативен административен акт несъмнено

създава объркване и правна несигурност, поради което и неговото съществуване не е в интерес на държавата и обществото, а за окончателното и необжалваемо разкриване на нищожността му е необходимо същата да бъде прогласена от съда.

С оглед на всичко гореизложено и съобразно правомощията на прокурора по чл.16, ал.1, т.1 от АПК да следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове, намирам, че следва да бъде сезиран компетентния съд, в случая АС гр. Смолян, за отмяна на подзаконовия нормативен административен акт – Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин, за прогласяване на неговата нищожност.

Мотивиран от горното и на основание чл.185, ал.2, вр. ал.1, чл.186, ал.2 и чл.196, вр. чл.146, т.1 и т.3, от АПК, подавам настоящия протест и

### **ПРЕДЛАГАМ:**

Административен съд гр. Смолян да постанови решение, с което да **ОТМЕНИ** Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин, приета с Решение № 82 по протокол № 16 от 11.08.2011 г. на Общински съвет Девин, като **незаконосъобразна, АЛТЕРНАТИВНО** да прогласи същата за **НИЩОЖНА**.

**ИСКАНЕ ПО ДОКАЗАТЕЛСТВАТА:** - няма.

**ПРИЛАГАМ** препис от протеста за връчване на Общински съвет-Девин.

**МОЛЯ**, да присъдите на прокуратурата направените по делото разноски, представляващи сумата, платена за съобщаване на протеста чрез обявление в ДВ.

Препис от настоящия протест да се изпрати на Върховна административна прокуратура, по тяхна пр. рег. № 1468/2019 г. - за сведение.

### **ПРИЛОЖЕНИЕ- ДОКАЗАТЕЛСТВА: заверени копия от:**

1. Писмо изх.№ КО-312/10.12.2019 г. на ОбС- Девин;
2. Писмо изх.№ 08-01-85/06.12.2019 г. на Общ. Девин;
3. Предложение рег. № 305/08.07.2011 г. на РС „ПБЗН“ гр. Девин;
4. Проект на Наредбата.
5. Становище от ПК на „ОРСОБДПРГПМЖ“ при ОбС-Девин;
6. Покана за провеждане на редовно заседание на ОбС-Девин;
7. Решение № 82 по протокол № 16/11.08.2011 г. на ОбС-Девин;
8. Протокол № 16/11.08.2011 г. на ОбС-Девин;
9. Наредба за пожарна безопасност и защита на населението на територията на Община Девин.

гр. Смолян  
16.12.2019 г.

ПРОКУРОР

г-н Станчев

