

РЕШЕНИЕ

№ 15-75/28.10. 2020 г.
гр. Варна

В ИМЕТО НА НАРОДА

Варненският административен съд, IV касационен състав, в публичното заседание на двадесет и четвърти септември две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ГАНЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯНА ШИРВАНЯН
ЙОРДАН ДИМОВ

при секретаря Светлана Стоянова
в присъствието на прокурор Владислав Томов
като разгледа докладваното от съдия Й. Димов адм. д. №3523/2019 г. по описа на Административен съд Варна, за да се произнесе, взе предвид:

Производство по чл. 186, ал. 2, вр. с чл. 191, вр. с чл. 196, вр. с чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Варна срещу Противопожарна наредба на Община Аксаково, приета с Решение №9.5.1 от протокол №9/11.06.2004 г. (наричана по-долу за краткост „Наредбата“). В протеста са изложени доводи за нищожност на Наредбата, тъй като е приета от Общинския съвет при пълна липса на компетентност. Обществените отношения свързани с осигуряването на пожарната безопасност са уредени в нормативни актове от висока степен, какъвто е ЗМВР, за който е посочено, че обхваща основната нормативна уредба в тази насока. Сочи се, че специфични изисквания към осигуряването на пожарната безопасност отделни сфери на обществения живот се съдържат и в други нормативни актове – Закон за чистотата на атмосферния въздух, Закон за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, Закон за безопасното използване на ядрената енергия, Закон за управление на отпадъците, ЗЗБУТ и др. Твърди се, че няма нормативен акт – закон или подзаконов, който да дава право на органите на местно самоуправление да издават наредби, с които да регулират обществените отношения, свързани с осигуряването на пожарната безопасност. Претендира се присъждане на сторени в производството разноски.

Производството по настоящото дело е било прекратено е постановено от съда Определение №953/18.05.2020 г., а протеста на ВОП е бил оставен без разглеждане. Изложените от съда мотиви са във връзка с това, че съдът е приел, че Противопожарната наредба на Община Аксаково вече не е част от действащата нормативна уредба и е загубила правно действие. Това според съда обосновава извода, че за Окръжна прокуратура Варна е отпаднал и правния интерес да протестира отменения нормативен акт, защото липсва нормативен акт, обект на

съдебен контрол, тъй като той вече не действа, а целеният с протеста резултат-прогласяване на нищожността на Наредбата, вече е постигнат, понеже протестираният нормативен акт вече не е част от приложимото право.

Против определението, с което производството е прекратено, е постъпил протест. Във връзка с него е образувано административно дело №7033/2020 г. по описа на Върховен административен съд, който е постановил Определение №10360/28.07.2020 г., с което е отменил протестираното определение, като е върнал делото на същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия. Явно не са възприети мотивите на първоинстанционният съд като е коментирано, че в двете алинеи на чл.13 от ЗНА е предвидено, че актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частично отменяване на закона съобразно обсега на отменяването, както и че новия закон може да разпoredи да останат временно в сила всички или някои разпоредби от акта по прилагане на отменения закон, ако те са съвместими с разпоредбите на новия. Посочено е, че оспорената наредба е акт, несвързан с прилагането на друг закон, а в изпълнение на правомощията на ОбС по чл.22, ал.1 от ЗМСМА в редакцията му публикувана в ДВ №69/2003 г., действала към момента на приемането на Наредбата. Посочено е, че в светлината на посочения текст ОбС има право да приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение и на основание чл.100, ал.3 от ППЗМВР (отм. ДВ бр. 47/2006 г.) може да приема съгласувано с органите на НСПАБ да разработват специфични правила за пожарна и аварийна безопасност в съответните населени места и да провеждат дейности осигуряващи пожарната и аварийна безопасност. Ето защо ВАС в определението си приема, че доколкото ЗМСМА не е отменен, а отмяната на ЗМВР, действал към приемането на Наредбата е ирелевантна, доколкото издаването на Наредбата не се основава на този закон, а на подзаконов акт, издаден въз основа на този закон, следва изводът, че Наредбата не е загубила сила. Съществуването на Наредба №8121з-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите на пожарна безопасност при експлоатация на обектите, издадена съвместно от МВР и Министерството на инвестиционното проектиране, която като ППЗМВР също е подзаконов акт не обосновава извод за приложение в конкретния случай на разпоредбата на чл.13 от ЗНА.

В изпълнение на изискването, залегнало в разпоредбата на чл. 188 от АПК, оспорването е съобщено в Държавен вестник, бр. 6/21.01.2020 година.

В съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура – Варна поддържа протеста по изложените в него съображения. Направено е искане за прогласяване нищожността на наредбата.

Ответната страна, редовно призована не изпраща представител, не заема становище.

Варненският административен съд, като прецени събраните по делото доказателства и взе предвид становищата и доводите на страните, прие за установено следното от фактическа и правна страна:

Протестът е насочен срещу подзаконов нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, във връзка с чл. 7, ал. 2 от ЗНА – наредба, който акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност съгласно чл. 185 от АПК. Протестът е подаден от прокурор, който съобразно чл. 186, ал. 2 от АПК има компетентност да оспори подзаконов нормативен акт, ако прецени, че административният акт или отделни негови разпоредби (арг. от чл. 185, ал. 2 от АПК) са незаконосъобразни (чл. 16, ал. 1. т. 1 от АПК), тъй като по презумпция незаконосъобразният административен акт рефлектира върху обществения интерес.

Упражняването на право на протест не е обвързано с преклузивен срок, съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК, според която разпоредба подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

Съгласно чл. 187, ал. 2 от АПК последващо оспорване на подзаконов нормативен акт на същото основание е недопустимо. В тази връзка по делото не се установява протестираната в това производство наредба да е била предмет на съдебен контрол по същество за законосъобразност в предходен момент.

Въз основа на изложеното се приема, че подаденият протест е допустим, а разгледан по същество е основателен.

От съдържанието на приложената по делото административна преписка по приемане на Наредбата се установява следното:

В настоящото производство се установява, че след извършена проверка на 21.04.2004 г. от Трета РСПАБ-Варна, със сигнално писмо на осн. чл.117 т.5 от ЗМВР (действащ към момента на проверката) е констатирано, че в Община Аксаково липсва противопожарна наредба, регламентираща пожарната безопасност в обслужваната общинска територия, каквато се изисквала съгласно чл.3 от наредба №3 от 16.06.1997. Общински съвет Аксаково е уведомен за това обстоятелство със сигнално писмо изходящо от съществувалата тогава НСПАБ при МВР, заведено в деловодството на Общината с индекс 149/26.04.2004 г.

На заседание на Общинския съвет - Аксаково, проведено на 11.06.2004 година, е прието Решение № 9.5.1 от Протокол № 9 (л. 21-34 по преписката), с което на основание чл.22 ал.1 от ЗМСМА във вр. с чл.100 ал.3 от Правилника за прилагане на Закона за МВР е приета Противопожарна наредба действаща на територията на Община Аксаково. Наредбата е гласувана при необходимия кворум и мнозинство съгласно разпоредбите на ЗМСМА, като от общо 17 общински съветника са гласували 16, като всички от тях са гласували "за" приемането.

В рамките на производството на ответника – Община Аксаково е указано по чл.171, ал.4 да представи намиращите се при него доказателства, свързани с приемането на оспорената наредба (евентуално измененията ѝ), касаещи протестираната Наредба, в т.ч. и начина на оповестяването им. Даденото указание по чл.170, ал. 1 от АПК, в тази насока е намерило отражение в Разпореждане №470/13.01.2020 г. на съда по настоящото дело (л.10 от делото).

При така установените факти настоящият съдебен състав на Административен съд – Варна, след извършена проверка на основание чл. 196, ал. 1 от АПК по реда на чл. 168 от АПК, достигна до следните правни изводи:

Относно компетентността на ОБС Аксаково да приеме Противопожарна наредба: Към датата на издаване на Наредбата редът за издаване на нормативни актове, вкл. подзаконови – наредби е регламентиран в ЗНА (ред. ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г.) Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗНА нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията, закон или указ. Съгласно чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да приема наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по – висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Към момента на приемане на Наредбата действа и разпоредбата на чл. 22, ал. 1, предл. 1 от ЗМСМА (ред. ДВ, бр. 69, 2003 година), съгласно която ОБС приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Съгласно тогава действащата редакция на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА ОБС решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

Основание за издаване на Противопожарна наредба на Община Аксаково е разпоредбата на чл. 22 от ЗМСМА и чл.100, ал.3 от ППЗМВР, видно от съдържанието на § 1, от ПЗР на Наредбата.

Към момента на приемане на Наредбата в сила е ЗМВР, в редакцията си от ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 година (отменен). Съгласно чл. 10 на ЗМВР (ред. ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 година) сред основните структурни звена на МВР е и Национална служба "Пожарна и аварийна безопасност" (НСПАБ). Съгласно чл. 108, ал. 1 от ЗМВР (ред. ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 година) НСПАБ е специализирана служба на МВР за осъществяване на държавен противопожарен контрол, пожарогасене и аварийно – спасителна дейност, като съгласно ал. 2 на посочената норма редът за осъществяване на дейностите по ал. 1 се определя с наредба на министъра на вътрешните работи.

Съдебният състав приема, че Общинският съвет въз основа на разпоредбата на чл.100, ал.3 от ППЗМВР, действал към момента на приемане на наредбата, е имал възможността с оглед осъществяване на пожарогасителната и аварийно-спасителната дейност в населените места, съгласувано с органите на НСПАБ да разработва специфични правила за пожарна и аварийна безопасност в съответните населени места и да провеждат дейности, осигуряващи пожарната и аварийната безопасност. Ето защо следва да се приеме, че към момента на гласуване на наредбата през 2004 г. ОбС Аксаково е имало нормативно установена възможност да приема подобни актове в сферата на пожарната безопасност.

Допълнителен довод за наличието на компетентност на Общинския съвет да приеме наредба с това съдържание се извежда от дадено от ВАС указание по тълкуване на закона в определение №10360/28.07.2020 г. по к.адм.д. №7033/2020 . на ВАС, което е задължително за съда по аргумент от чл.235, във вр. с чл.196 и чл.224 от АПК.

При извършване на проверката на акта съдът съобрази, че административния орган е спазил и изискването за форма на Наредбата, каквото задължение при проверката съдът има предвид нормата на чл.146, т.2 от АПК. Същата е обективизирана в Решение по Протокол на Общински съвет при Община Аксаково.

Както бе посочено по-горе съдът със свое Разпореждане №470/13.01.2020 г. е указал на ответника – Община Аксаково да представи намиращите се при него доказателства, свързани с приемането на оспорената наредба (евентуално измененията ѝ), касаещи протестираната Наредба, в т.ч. и начина на оповестяването им. Ответника не ангажира подобни доказателства. Ето защо не се установява изпълнение на задължението, което е имал ОбС към този момент, да изготви проект на Наредбата, да огласи този проект, да проведе обсъждане на същия, както и, ако това е било наложително, да се изготвят допълнителни проекти, предвид евентуално предложени изменения, каквито правила е въвел Указ №883 за прилагане на Закона за нормативните актове (действал към момента на приемане на наредбата през 2004 г. и отменен през 2007 г.) – чл.13 от Указа, които правила се отнасят и за подзаконовите нормативни актове, предвид нормата на чл.20 от Указ №883 за прилагане на ЗНА.

Необходимостта за огласяване на проекта за изготвяне на наредба съобразно чл.20 от Указ №883 за прилагане на ЗН, във вр. с чл.26 от ЗНА е посочен и в Решение №16747/09.12.2019 г. по адм.д. №1089/2019 г. VI ГО, с което настоящият съдебен състав се съобразява – „Съдебната практика е константна по въпроса, че неизпълнението на посочената императивна разпоредба е съществено нарушение на административнопроизводствените правила, което само по себе си е основание за отмяна на оспорения, респективно оспорената част от подзаконовия нормативен акт. В конкретния случай, в писмото, с което Общински съвет – Чирпан (лист 21 от делото) е изпратил административната преписка липсват, както административния акт, така и каквито и да било доказателства за обнародването ѝ в печата или разгласяването ѝ по друг начин,

решение № 307/14.06.2002 г., което е отменено с т. 1 от решение № 341/01.10.2002 г. При тази липса на информация, съдът е следвало да укаже на ответника, че е необходимо да представи допълнителни доказателства и да уточни дали проекта на Наредбата е публикуван в печата или е огласен по друг начин, и да представи доказателства относно твърденията си“. Както бе посочено по-горе тези указания са били дадени от съда в неговото разпореждане №470/13.01.2020 г., не са изпълнени, а с оглед нормата на чл.170 от АПК задължението за установяване на тези обстоятелства е било на ответника – Общински съвет – Аксаково, издал обжалваната наредба - („Административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му.“ - чл.170, ал.1 от АПК.)

В обобщение протестираният подзаконов НА е незаконосъобразен поради допуснато съществено нарушение на административно-процесуалните правила. Това налага отмяната му и връщането му на органа за съобразяване на дадените от съда указания.

С оглед изхода на делото направеното искане в съдебно заседание на 27.02.2030 г. от вносителя на протеста за присъждане на направените съдебни разноски е основателно, поради което Общински съвет Аксаково следва да заплати на Окръжна прокуратура Варна сумата от 40 лв., представляваща разноски за заплатена такса за обнародване в Държавен вестник.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1, във връзка с чл. 192а, изр. 1, чл. 196 и чл. 146, т. 1 АПК настоящият съдебен състав на Административен съд – Варна

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ Противопожарна наредба на Община Аксаково, приета с Решение № 9.5.1 от 11.06.2004 г., на Общински съвет Аксаково, по Протокол № 9 от заседание на ОбС Аксаково, проведено на 11.06.2004 г. и

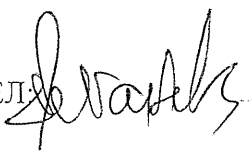
ВРЪЩА преписката на административния орган.

ОСЪЖДА Общински съвет Аксаково да заплати в полза на Окръжна прокуратура Варна, съдебни разноски по делото в размер на 40 (четиридесет) лева за публикация в Държавен вестник.

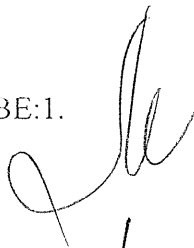
Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от връчването му на страните.

СЛЕД ВЛИЗАНЕ В СИЛА на решението, на основание чл. 194 от АПК, във връзка с чл. 78, ал. 3 от АПК и чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА, съдебният акт да бъде обнародван от Общински съвет Аксаково по реда, по който се обнародват приетите от него актове, а именно: чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ:1.



2.



