ЗА НЯКОИ СЛАБОСТИ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА НА ДЪРЖАВНИЯ ПРОТИВОПОЖАРЕН КОНТРОЛ ИЗВЪРШВАН ОТ ОРГАНИТЕ НА ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ПОЖАРНА БЕЗОПАСНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО“

инж. Ганчо Данчев, СДПБЗН,
gancho.danchev@gmail.com

РЕЗЮМЕ: *Статията разглежда спецификите на специализирания административен контрол в областта на пожарната безопасност, осъществяван от органите на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерството на вътрешните работи. Подчертават се практически проблеми при прилагането на разпорежданията по чл. 125, ал. 1, т. 4 от Закона за МВР, като субективно определяне на сроковете за изпълнение, злоупотреби с предоставеното време и недостатъчна ефективност на санкциите. Предлагат се законодателни промени за въвеждане на максимални срокове, предварително изпълнение на разпорежданията и увеличаване на санкциите при повторни или системни нарушения, с цел повишаване на безопасността.*

Ключови думи: *държавен противопожарен контрол, разпореждане, превантивни мерки, повторни нарушения*

ON CERTAIN WEAKNESSES IN THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE STATE FIRE CONTROL CARRIED OUT BY THE AUTHORITIES OF THE MAIN DIRECTORATE “FIRE SAFETY AND CIVIL PROTECTION”

eng. Gancho Danchev, SDFSCP,
gancho.danchev@gmail.com

SUMMARY: *The article examines the specifics of specialised administrative control in the field of fire safety, carried out by the authorities of the Main Directorate "Fire Safety and Civil Protection" under the Ministry of Interior. It highlights practical issues in the enforcement of orders issued under Art. 125, para. 1, item 4 of the Ministry of Interior Act, including the subjective determination of compliance deadlines, abuse of the time allowances granted, and insufficient effectiveness of sanctions. Legislative amendments are proposed to introduce maximum deadlines, preliminary enforcement of orders, and increased penalties for repeated or systematic violations, with a view to enhancing safety.*

Keywords: *fire safety enforcement, administrative order, preventive measures, repeated violations*

Спецификата на обществените отношения в областта на изпълнителната дейност налага често да се прибягва до специализиран административен контрол (Balabanova, Hr. Administrativen kontrol, 2004, s. 103–104; Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov. Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast, S., 1996, s. 252–254 i dr.), осъществяван от органи на едно ведомство и реализиран спрямо граждани и организации за проверка на отделни аспекти от тяхната дейност. Основа на този вид контрол е т. нар. двойно ведомствено подчинение, което намира място при действието на различни функционални органи на държавното управление. Такива органи осъществяват контрол на специално основание върху други органи или върху граждани и организации. Обемът, съдържанието и въздействието на този контрол, основан на двойното ведомствено подчинение, не са същите, както при упражнявания контрол на основата на централистичното административно подчинение. За разлика от него специализираният контрол засяга само фрагменти от дейността на контролираните органи. При него обикновено се контролира законосъобразността на извършваната дейност, а не правилността. Средствата за въздействие са различни по сила от тези, с които разполага централистичният контрол. Така специализираните контролни органи не могат да окажат влияние върху положението на персоналния състав в контролираните звена и организации, нито върху имуществото им, а могат само да въздействат върху работата им чрез допустими от закона средства. Държавният противопожарен контрол (ДПК), осъществяван от органите на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерството на вътрешните работи (МВР), е специализирана административна дейност, насочена към осигуряване на пожарната безопасност в страната. Държавният противопожарен контрол е властническа, превантивна и контролна дейност, която е ключова част от функциите на специализираната администрация на МВР в лицето на ГДПБЗН. ГДПБЗН е национална специализирана структура на МВР, която осъществява дейности по осигуряване на пожарната безопасност и защитата на населението при бедствия, аварии и катастрофи. Дейността се регламентира основно от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР — Обн. ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г., изм. и доп.), както и от детайлни наредби, като Наредба № 8121з-882 от 2014 г. за реда и условията за осъществяване на държавен противопожарен контрол (Обн. ДВ, бр. 100 от 5 декември 2014 г., изм. и доп.). Основната цел на ДПК е да предотвратява пожари и аварии, както и да осигурява съответствието на обекти, строежи и дейности с установените правила и норми за пожарна безопасност. Органите на ГДПБЗН извършват планови (комплексни или тематични) и извънпланови проверки на обекти, строежи и инвестиционни проекти. При проверките се установява дали са спазени правилата и нормите за осигуряване на безопасност при пожар, както и правилата за експлоатация. При констатирани нарушения органите на ДПК имат право да издават разпореждания, да налагат глоби и да прилагат принудителни административни мерки (напр. временно спиране на дейност/обект).

Разпореждането на органите на ГДПБЗН по чл. 125, ал. 1, т. 4 от ЗМВР е специфичен вид индивидуален административен акт (Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov, s. 156). То е основният инструмент за налагане на правилата и нормите за пожарна безопасност в обектите и при извършване на различни дейности,

характеризиращи се с пожарна опасност (Lazarov, K. Prinuditelni…, s. 32–87; Dimitrov, D. Administrativno pravo. Obshta chast, S.: Sibi, 1993, s. 202–203; Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov, tsit. sach., s. 362). Този акт попада в категорията на конститутивните административни актове (Lazarov, K., Administrativen akt – ponyatie i vidove, sp. Yuridicheski svyat, br. 1/2008, s. 17). Конститутивните административни актове, които проф. Лазаров нарича разпоредителни, непосредствено създават права и задължения за адресатите си и подлежат на пряко изпълнение. Те имат властническа природа, не се основават на съгласие и пораждат непосредствени правни последици, като често са придружени от възможност за принудително изпълнение.

Характеристики на разпореждането по чл. 125, ал. 1, т. 4 ЗМВР:

Правно основание: Издава се на основание чл. 125, ал. 1, т. 4 от ЗМВР (във връзка с подзаконови нормативни актове като Наредба № 8121з-882 от 2014 г.), които дават правомощие на органите на ПБЗН да прилагат мерки за административна принуда и контрол.

Цел: Основната му цел е да наложи конкретни мерки и изисквания за спазване на правилата и нормите за пожарна безопасност и защита на населението. Издава се след извършена проверка, при която са констатирани нарушения или несъответствия.

Съдържание: Разпореждането съдържа конкретни предписания към адресата относно това какво трябва да направи (напр. да отстрани нарушения, да изгради или поддържа противопожарни системи и съоръжения, да преустанови дейност) и в какъв срок. За определяне на глобите на сроковете няма обективни критерии, зависещи от типа на нарушението, поради което определянето им има субективен характер.

Задължителен характер: Адресатите са длъжни да спазват разпорежданията на органите на МВР, издадени в изпълнение на техните функции. Неизпълнението на тези разпореждания представлява административно нарушение и подлежи на санкция (глоба и/или имуществена санкция).

Контрол и обжалване: Като индивидуален административен акт разпореждането подлежи на административен и съдебен контрол. Може да бъде обжалвано пред по-горестоящия административен орган или пред административния съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК, в сила от 12.07.2006 г., Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. и доп.).

Както бе споменато, законовото изискване за издаване на разпореждане е наличието на констатирано нарушение на правилата и нормите за пожарна безопасност[1]. Успоредно с тази положителна функция на разпореждането като индивидуален административен акт, а именно да налага или възстановява по законосъобразен ред правила за поведение, съществуват обаче практически негативни ефекти при прилагането му. Тези негативи до голяма степен обезсмислят неговата функция, а с това и възможността на органите на ГДПБЗН да създават

[1] чл.22 от Наредба № 8121з-882 от 2014 г. за реда и условията за осъществяване на държавен противопожарен контрол.

условия за безопасно функциониране на обектите. Пороците се проявяват най-очевидно при извършване на контрол на правилата и нормите за пожарна безопасност в обектите в експлоатация. Най-напред е необходимо да разясним същността на процеса при налагане на изискванията за пожарна безопасност на обектите в експлоатация, тъй като именно тук проявата на негативните ефекти е най-осезаема. Въвеждането на обекта в експлоатация по законовия ред в Република България означава стриктно спазване на процедурите по устройствения закон в държавата – Закона за устройство на територията (Обн. ДВ, бр. 1 от 2 януари 2001 г., изм. и доп.). Това, от своя страна, означава, че още на проектна фаза следва да бъдат предвидени и спазени изискванията за пожарна безопасност. С издаването на индивидуален административен акт за ползването на обекта (разрешение за ползване или удостоверение за въвеждане в експлоатация) държавните органи декларират факта, че обектите са изградени съгласно изискванията за безопасност. Това означава, че ако обектът не претърпи промяна в бъдеще на параметрите си по законоустановен начин, е необходимо изпълнените изначално активни и пасивни мерки за противопожарна защита просто да бъдат поддържани в изправност по време на експлоатацията. Например ал. 1 на чл. 18 от Наредба № 8121з-647/01.10.2014 г. за ПНПБЕО (Обн. ДВ, бр. 89 от 28 октомври 2014 г., изм. и доп.) разпорежда, че външното водоснабдяване за пожарогасене на обектите се поддържа в изправно състояние през целия експлоатационен срок на обекта. Така са формулирани изискванията на по-голямата част от правните норми в наредбата. От друга страна, немалка част от останалите изисквания на наредбата съдържат императивните разпоредби: „Не се разрешава“, „Забранява се“. Прави впечатление, че така дефинирани, тези изисквания не позволяват времеви толеранс, през който функционирането на обекта да бъде в нарушение. Такова състояние на безопасност е и целта на законодателя – непрекъсната безопасност. Но на практика без времеви толеранс е невъзможно да бъдат отстранени констатираните нарушения. Именно разминаването между изискването за липса на времеви толеранс и практическата необходимост от него създава предпоставки за злоупотреба, което е и основният недостатък на разпореждането.

Необходимо е да се припомни теоретичната постановка за времевия толеранс. Наредбата е подзаконов нормативен административен акт. Тя съдържа общи и абстрактни правила за поведение, които се отнасят за неопределен кръг адресати и за неограничен брой казуси. Тя установява материалноправните задължения (какво е разрешено и какво е забранено), но сама по себе си не представлява изпълнително основание (изпълнителен титул). Изпълнителният титул е актът, който дава право на администрацията да пристъпи към принудително изпълнение. Този титул винаги е индивидуален административен акт – в случая разпореждане по чл. 125, ал. 1, т. 4 от ЗМВР. Освен че предоставя правото на защита на субекта, целта е да се даде възможност на адресата сам да приведе дейността си в съответствие със закона, преди да се премине към принудително изпълнение. Преди изтичането на този срок разпореждането все още не е влязло в сила като изпълнително основание за принуда. Органите на ГДПБЗН в този случай са ограничени да предприемат принудителни действия по изпълнение на конкретното разпореждане. Ако разпореждането бъде обжалвано пред съд, по силата на чл. 166 от АПК жалбата има отлагателно действие.

Това означава, че изпълнението на акта се спира автоматично до произнасянето на съда. Така на практика императивната норма в наредбата изисква нулева времева толерантност към нарушението във всеки един момент от експлоатацията, докато процесуалният ред (срок за доброволно изпълнение и/или отлагателно действие на жалбата при обжалване) въвежда de facto период на допустимост на небезопасно състояние. Наистина процесуалното право въвежда правни гаранции за адресата на административния акт, които по необходимост разсрочват момента на пълното изпълнение. Този „срок“, разбира се, не е разрешение за нарушение, а отсрочка на принудата. Противоправността е фактическа и непрекъсната – от материалноправна гледна точка нарушението е налице през целия времеви интервал. От друга страна, изпълняемостта е процесуално отложена – от процесуалноправна гледна точка законодателят съзнателно отлага възможността за принудителна намеса (изпълнение на разпореждането) с цел да гарантира правото на защита и правната сигурност на адресата. Възникналата ситуация е класически пример за колизия между два фундаментални правни принципа: принципа на законност (принципната императивна забрана за функциониране на обектите в нарушение на Наредба № 8121з-647/01.10.2014 г. за ПНПБЕО) и принципа на правна сигурност и право на защита (предоставяне на срок за изпълнение и възможност за обжалване на административния акт). Това не е противоречие в класическия смисъл на две норми, които си противоречат, а съзнателно правно балансиране.

Точно това състояние на обектите – този промеждутък, макар и правно обоснован, доста често е причина за възможности за злоупотреба. Основавайки се на административноправни принципи, недобросъвестни собственици или ръководители на обектите могат опасно дълго да удължат този даден от закона толеранс за отстраняване на несъответствията. Правото на органа да определя този толеранс субективно може да се използва умело за безотговорно действие от негова страна, като например даване на необосновано дълги срокове за изпълнение. Именно поради тези причини е необходимо да бъдат взети законодателни мерки, които да засилят способностите на органите на ГДПБЗН за ограничаване на времевия толеранс. Това състояние на незаконосъобразност може да бъде изключително опасно, защото възникването на пожари и аварии в обектите винаги е изключително динамично, а неизпълнението на мерки, които на пръв поглед нямат особена важност, може да бъде причина за много човешки жертви. Изразът „без особена важност“ е употребен в смисъл, че те не могат да послужат за основание за налагане на принудителни административни мерки /ПАМ/ (Lazarov, K. Administrativna prinuda – ponyatie i vidove. //Sotsialistichesko pravo, 1980, № 4, s. 40; Lazarov, K. Prinuditelni…, s. 29–30), поради съобразяване с принципа на съразмерността (Lazarov, K., Todorov, I., Administrativen protses, 2022, Siela, s. 58–60). Например неизправна брава по пътищата за евакуация сама по себе си не представлява тежко нарушение, но компрометира всички останали мерки за успешна евакуация. С връчването на разпореждането обектът ще продължи да функционира в нарушение — факт, който изисква специално внимание от правната наука и законотворeца. Спецификата на обществените отношения, свързани със защитата на живота и здравето на гражданите, поставя въпроса дали общият процесуален режим на разпорежданията осигурява достатъчно ефективен механизъм за незабавно отстраняване на

установените нарушения на противопожарните правила. Това налага обсъждане на специални законодателни решения, които да засилят превантивния ефект на държавния противопожарен контрол, без да ограничават процесуалните гаранции за защита на адресатите на административните актове. Наред с това в практиката не е рядка хипотезата на злоупотреба с право от страна на адресата — действащият ред на връчване на разпореждането създава правен механизъм, при който нарушителят предпочита да поеме финансовия риск от санкции, вместо да изпълни нормативното задължение. Субективността при определянето на сроковете за изпълнение, съчетана с възможността за обжалване, допълнително разтегля времевия толеранс до степен, която компрометира ефективността на контрола. Основите на този сценарий на неефективен контрол произхождат от:

1. Естеството на административното наказание (Sivkov, Tsv. Administrativno nakazvane. Materialnopravni i protsesualni problemi., S.: Sofi–R, 1998, s. 9) - Актът за установяване на административно нарушение (АУАН), последван от наказателно постановление (НП), има за цел да санкционира вече извършено нарушение и да действа възпитателно. Практиката показва, че така разписаната санкция и нейният размер не изпълняват своята възпитателна функция. Още повече че санкциите за неизпълнение на разпореждане като размер не надвишават размера на санкциите за констатирано нарушение на нормите.

2. Липса на законови ограничения на механизма на повтарящо се нарушение, при който нарушителят предпочита да поеме финансовия риск от санкции. Липсват разписани правила при повторно или системно извършване на едно и също нарушение, при които законодателството да предвижда по-тежки санкции.

3. Липса на оценка на съразмерността при повторяемост: Многократното повтаряне на едно и също нарушение следва да променя преценката за съразмерност. Това, което първоначално не е давало основание за налагане на ПАМ, при системно неизпълнение следва да бъде квалифицирано като трайна незаконосъобразност, която оправдава по-строгата мярка. Системният отказ да се осигури минимално ниво на безопасност следва да се отчита като утежняващо обстоятелство при преценката за наличие на непосредствена опасност, тъй като демонстрира пълно незачитане на нормите.

4. Липса на максимални законови срокове: Законовите срокове гарантират принципа на законност, като осигуряват, че публичната власт (в случая органите на ГДПБЗН) действа в строго определени граници, установени предварително от закона, което ще рече ограничаване на произвола на властта. Максималните срокове следва да са фиксирани в закона и да не могат да бъдат променяни или игнорирани по преценка на дадено длъжностно лице. Това премахва възможността за административен произвол и е гаранция за равнопоставеност.

5. Липса на предварително изпълнение на разпореждането: Основната функция на предварителното изпълнение е да се осигури незабавно настъпване на правните последици на акта, без да се изчаква неговото влизане в сила, и то следва да бъде по силата на закона. По този начин ще се ограничи злоупотребата на собствениците или ръководителите на обекта да удължават времето, в което обектът ще се намира в нарушени условия на безопасност.

Практиката показва, че между различните инструменти на административното въздействие съществува нормативна празнота: ПАМ често се оказват несъразмерни по смисъла на чл. 6 АПК, а административнонаказателните санкции и разпорежданията не осигуряват незабавно отстраняване на противоправното състояние. Резултатът е времеви интервал, в който нарушението продължава да съществува въпреки осъществявания контрол. За да се повиши способността на органите на ГДПБЗН да налагат изпълнението на правилата и нормите за пожарна безопасност, без да се ограничава правото на нарушителите на защита, е необходимо да се предприемат законодателни промени. Но преди всичко още веднъж трябва да се подчертае, че опазването на живота и здравето на хората е висша цел и налагането на противопожарен ред, който да го подсигури, следва да се осъществява по по-различен начин от общия ред, предвиден в АПК, по отношение на действието на разпореждането като ИАА:

А. Следва да бъдат въведени както законови максимални срокове (в ЗМВР) за изпълнение на разпореждането, така и предварителното му изпълнение.

– по отношение на въвеждането на максимални законови срокове:

При липсата на максимални законови срокове всеки инспектор може да определи различен по продължителност срок за отстраняване на едно и също нарушение — от 14 дни до няколко месеца, без обективна обосновка. Колкото по-дълъг е срокът, толкова по-дълго обектът и неговите обитатели остават изложени на риск. Именно необосноваността при определянето на сроковете — от страна както на субектите, така и на органите на ГДПБЗН — налага въпросната промяна.

В полза на въвеждането на законовите срокове са и следните аргументи:

Предвидимост и яснота – Законът ще определя точен максимален срок за изпълнение на задължението, който е известен на всички субекти. Досегашното определяне на сроковете в разпореждането зависи от преценката на проверяващия и може да се тълкува различно, което води до правна несигурност.

Юридическа устойчивост – Законният срок е нормативно закрепен и не е възможно да бъде атакуван в съда, за разлика от субективно определения в акта.

Равнопоставеност – Законният срок е еднакъв за всички проверявани субекти, гарантира равнопоставеност и прозрачност. Срокът, определен по текущия начин, е субективен и зависи от служители, което води до потенциално неравно третиране.

Ефективност и контрол – Законният срок позволява лесен мониторинг и планиране на проверките и действията по принуда.

– по отношение на предварителното действие на разпореждането:

В случаите, когато е налице спешна необходимост от прилагане на конкретна противопожарна мярка в най-кратки срокове, например при проблем с липсваща „антипаник“ брава в обекти с особена важност, предварителното изпълнение е необходимо. При недобросъвестност от страна на собственика или ползвателя на търговския обект, при спазване на текущата правна рамка, най-рано след 14 дни органите на ГДПБЗН могат да предприемат принудителни действия, и то при положение че субектът не обжалва разпореждането. Наистина, и към настоящия момент съществува институтът по чл. 60 от АПК за предварителното изпълнение, но според ал. 2 на същия член е необходима изрична мотивировка, с което се компрометират действията в спешен порядък. В процеса по налагане на

противопожарни норми, от гледна точка на спешността, този алгоритъм на чл. 60 от АПК е неефективен. В практиката административните съдилища подчертават, че чл. 60 АПК изисква органът да изложи конкретни фактически основания за допускане на предварително изпълнение, за да може съдът да прецени законосъобразността на това допускане. (Определение № 2331/15.11.2019 г. по ч. адм. дело № 3530 по описа за 2019 год. – Пловдивски административен съд, XXV състав.) В сферата на пожарната безопасност например при обекти с масово пребиваване на хора, при нарушения на „критични“ изисквания, не е подходящо да се прилага общият режим на чл. 60 АПК с неговото изискване за детайлна мотивировка на вероятността от вреди. Самата нормативна конструкция – „обектът не може да функционира без тези мерки“ – предполага, че вредата е неприемливо вероятна по дефиниция. Това налага предварителното изпълнение на разпорежданията поради непропорционалната връзка между нарушението и последиците от него.

Допълнителни мотиви за въвеждане на предварителното изпълнение могат да се изведат и от:

Приоритета на обществения интерес и защитата на живота – Основният мотив е, че забавянето на изпълнението на едно разпореждане (например за евакуация, за спиране на инсталация или за осигуряване на достъп) може да доведе до необратими последици – смърт, наранявания или огромни материални щети.

Превантивен ефект - Когато субектът знае, че разпореждането трябва да се изпълни незабавно (независимо дали ще го обжалва по-късно), той е по-склонен да съдейства на органите, което намалява риска от ескалация на опасността.

Б. Въвеждане на санкциониране на повторно и системно нарушение при определени условия и завишаване на размера на санкциите при неизпълнение на разпореждане.

Обективната ситуация, налагаща необходимостта от тази промяна, се илюстрира от следното: в практиката не са редки случаите, при които при ежегодни проверки на един и същ обект се констатира едно и също нарушение — неизправна брава по пътищата за евакуация или технически негодни пожарогасители. Стандартизираната реакция на органите на ГДПБЗН — издаване на разпореждане и евентуално съставяне на АУАН — не само не изгражда противопожарна култура у субектите, а напротив: те възприемат органите на ГДПБЗН като консултативен орган с препоръчителни предписания и изчакват проверките, за да изпълнят определени мероприятия. Независимо че в § 1 на ЗМВР са дефинирани „повторно нарушение“ (т. 13) и „системни нарушения“ (т. 22), тези нарушения не са застъпени в санкционния механизъм, уреждащ нарушенията на правилата и нормите за пожарна безопасност. Предлаганият инструмент ще ограничи практиката на повтарящо се нарушение, при която нарушителят съзнателно поема финансовия риск от санкции, вместо да изпълни противопожарните изисквания. По-тежките санкции при рецидив ще стимулират собствениците и управителите да осъществяват самоконтрол. Наред с това е необходимо да се предвиди завишен размер на санкцията при неизпълнение на разпореждане в сравнение със санкцията за нарушение на изискванията, тъй като към настоящия момент двата вида санкции са в еднакъв размер. Това е правно некоректно решение, защото:

По-висока степен на обществена опасност – Нарушаването на правилата за пожарна безопасност (чл. 265 ЗМВР) може да бъде резултат от небрежност. Неизпълнението на писмено разпореждане на орган на ГДПБЗН (чл. 260 ЗМВР) обаче е съзнателно неподчинение на вече констатирано предписание. Това демонстрира явно незачитане на правния ред и държавния контрол, което изисква по-строга санкция. Когато санкцията за неизпълнение на разпореждане е идентична с тази за общо нарушение, се обезценява авторитетът на контролния орган. По-високата санкция гарантира, че разпорежданията ще се приемат с необходимата тежест и приоритет.

Принцип на пропорционалност на наказанието – Неизпълнението на конкретно разпореждане следва да се третира като качествено по-тежко нарушение от неспазването на обща техническа норма и следва да бъде наказвано по-строго. Тук вече не става въпрос само за пожарна безопасност, а за неизпълнение на индивидуален административен акт с властнически характер.

В заключение биха могли да се направят следните предложения de lege ferenda:

А. По отношение на въвеждането както на законови максимални срокове (в ЗМВР) за изпълнение на разпореждането, така и на предварителното му изпълнение:

- създава се нова ал. 6 на чл. 125 от ЗМВР със следното съдържание: „Срокът за изпълнение на разпореждането по ал. 1, т. 4 се определя от контролиращия орган съобразно характера и степента на нарушението, техническата и организационната възможност за изпълнение и степента на риск за живота и здравето, като същият не може да бъде по-дълъг от 60 дни от датата на връчването му.“

- създава се нова ал. 7 на чл. 125 от ЗМВР със следното съдържание: „Разпорежданията по ал. 1, т. 4 подлежат на предварително изпълнение при нарушения, свързани с непосредствена опасност за живота и здравето, застрашаване на евакуацията и неработещи системи за пожароизвестяване и пожарогасене. Оспорването на разпореждането по административен или съдебен ред не спира неговото изпълнение.“

Тази промяна ще дисциплинира и органите на ГДПБЗН да бъдат по-внимателни и коректни при издаването на разпореждането с оглед на предварителното му изпълнение.

Б. По отношение на въвеждането на санкциониране на повторни и системни нарушения и завишаване на размера на санкциите при неизпълнение на разпореждане:

Повторно и системно нарушение на нормите и правилата за пожарна безопасност:

- създава се нова ал. 4 на чл. 265 от ЗМВР със следното съдържание: „Когато при извършване на последваща проверка в срок до 1 година от влизането в сила на наказателното постановление органите на ГДПБЗН установят, че е извършено същото по вид нарушение на задълженията, предвидени в този закон или в подзаконовите нормативни актове по прилагането му, за което на лицето вече е било наложено наказание с влязло в сила наказателно постановление, за нарушението се налага глоба или имуществена санкция в двукратен размер.“

- създава се нова ал. 5 на чл. 265 от ЗМВР със следното съдържание: „Когато при извършване на последователни проверки от органите на ГДПБЗН в рамките на 1 година на един и същ обект се констатира извършването на три или повече нарушения от един и същи вид на задълженията, предвидени в този закон или в подзаконовите нормативни актове по прилагането му, наказващият орган налага предвидената в закона глоба или имуществена санкция в трикратен размер.“ (за „имуществената санкция“ по чл. 83 ЗАНН вж. Sivkov, 1998, s. 27–31)

Завишени санкции при неизпълнение на разпореждане:

- променя се ал. 1 на чл. 260 от ЗМВР по следния начин: „Който не изпълни или допусне неизпълнение на писмените разпореждания по чл. 125, ал. 1, т. 4 и на заповедите по чл. 255, се наказва с глоба в размер от 1000 до 1500 евро.“

- променя се ал. 2 на чл. 260 от ЗМВР по следния начин: „За неизпълнение на писмените разпореждания по чл. 125, ал. 1, т. 4 и на заповедите по чл. 255 на юридически лица или еднолични търговци се налага имуществена санкция в размер от 4500 до 5000 евро.“

Повторно и системно нарушение за неизпълнение на разпореждане:

- създава се нова ал. 3 на чл. 260 от ЗМВР със следното съдържание: „Когато лицето не изпълни в срок писмено разпореждане по чл. 125, ал. 1, т. 4 на орган на ГДПБЗН и при последваща проверка в срок до 1 година от влизането в сила на наказателното постановление се установи, че отново не е изпълнено разпореждане за същия вид нарушение, за което лицето има влязло в сила наказателно постановление, глобата или имуществената санкция се налага в двукратен размер.“

- създава се нова ал. 4 на чл. 260 от ЗМВР със следното съдържание: „За системно неизпълнение на разпореждания по чл. 125, ал. 1, т. 4 (три или повече нарушения, констатирани при последователни проверки в рамките на 1 година) на виновните лица се налага глоба в трикратен размер, а на юридически лица или еднолични търговци – имуществена санкция в същия трикратен размер.“

В сегашната си редакция ЗМВР не отчита специфичната природа на разпореждането по чл. 125, ал. 1, т. 4 като индивидуален административен акт с властническа функция. Това води до несъответствие между законодателната рамка и практическата необходимост от бързо и ефективно осигуряване на пожарната безопасност и защита на живота и здравето на хората. Субективното определяне на сроковете, отлагателното действие на обжалването и ограничените механизми за незабавно изпълнение на мерки създават възможности за злоупотреби и увеличават риска от инциденти.

На тази база се обосновава необходимостта от законодателни промени, които да въведат:

- максимални срокове за изпълнение на разпореждането;
- предварително изпълнение на разпореждания при непосредствена опасност;
- по-строг санкционен режим при повторно и системно нарушение и при неизпълнение на разпореждането.

Тези промени ще гарантират превантивен и ефективен държавен контрол, без да се компрометира правото на защита на адресатите.

Библиография:

1. Dermendzhiev, Ivan, Dimitar Kostov, Doncho Hrusanov. Administrativno pravo na Republika Bulgaria – Obshta chast. Peto preraboteno i dopŭlneno izdanie. Sofiya, Izdatelstvo Sibi, 2012. [Дерменджиев, Иван, Димитър Костов, Дончо Хрусанов. Административно право на Република България – Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София, Издателство Сиби, 2012.]

2. Lazarov, Kino, Ivan Todorov. Administrativen protses. Osmo izdanie. Sofiya, Izdatelstvo Siela, 2024. [Лазаров, Кино, Иван Тодоров. Административен процес. Осмо издание. София, Издателство Сиела, 2024.]

3. Kostov, Dimitar. Administrativno pravo i administrativen protses. V izdanie. Sofiya, Izdatelstvo Siela, 2024. [Костов, Димитър. Административно право и административен процес. V издание, Издателство Сиела, София, 2024.]

4. Administrativen protses na Republika Bŭlgariya. Vtoro preraboteno i dopŭlneno izdanie. Sofiya, Izdatelstvo Sibi, 2011. [Костов, Димитър, Дончо Хрусанов. Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. София, Издателство Сиби, 2011.]

5. Dermendzhiev, Ivan. Administrativniyat akt. Sofiya, Izdatelstvo "Nauka i izkustvo", 1985. [Дерменджиев, Иван. Административният акт. София, Издателство "Наука и изкуство", 1985.]

6. UI “SV. Kliment Ohridski”, 2021, Administrativna spravedlivost kato element na dobroto upravlenie, sbornik dokladi ot chetvŭrtata mezhdunarodna konferentsia po publichna administratsia, provedena v Sofiyski universitet “SV. Kliment Ohridski” prez 2020 g. [УИ „Св. Климент Охридски“, 2021. Административната справедливост като елемент на доброто управление, сборник доклади от четвъртата международна конференция по публична администрация, проведена в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ през 2020 г.]

7. Balabanova, Hr. Administrativen kontrol. V., univ. izd. VSU „Ch. Hrabŭr“, 2004. [Балабанова, Хр. Административен контрол. В., унив. изд. ВСУ „Ч. Храбър“, 2004.]

8. J. Stalev, Bylgarsko grazhdansko procesualno pravo, S., 1994 [Ж. Сталев, Българско гражданско процесуално право, С., 1994.]

9. Lazarov, K. Administrativen akt – poniatie i vidove, sp. Iuridicheski sviat, br. 1/2008. [Лазаров, К. Административен акт – понятие и видове, сп. „Юридически свят“, бр. 1/2008.]

10. Lazarov, K. Administrativna prinuda – poniatie i vidove. // Socialisticheska pravo, 1980. [Лазаров, К. Административна принуда – понятие и видове. // Социалистическо право, 1980.]

11. Sivkov, Tsv. Administrativno nakazanie. Materialnopravni i protsesualni problemi. S.: Sofi-R, 1998. [Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. С.: Софи-Р, 1998.]