

РЕШЕНИЕ

№ 39/

гр. Перник, 26 октомври 2016г.

В И М Е Т О П Л Н А Р О Д А

Административен съд-Перник, в публично заседание проведено на двадесет и осми септември през две хиляди и шестнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАЙЛО ИВАНОВ
ЧЛЕНОВЕ: ЕМИЛИЯ ИВАНОВА
СЛАВА ГЕОРГИЕВА

при участието на секретар протоколист Емилия Владимирова, като разгледа административно дело № 374 по описа на Административен съд-Перник за 2016 година докладвано от съдията Георгиева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административно процесуалния кодекс.

Делото е образувано по жалба на Сдружение "Дай Лапа", със седалище и адрес на управление на дейността гр. Перник, ул. "Еп. Кириак" № 3/27, с ЕИК 113569579 против Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник, приета с решение № 175 от 18.05.2016г. на Общински съвет Перник по протокол № 7 от 18.05.2016г..

В жалбата се заявява претенция за цялостна отмяна на наредбата, защото същата е приета при съществено нарушение на административно производствените правила, което налага отмяната ѝ в условията на чл. 146, т. 3 от АПК. Алтернативно се излагат съображения водещи до нищожност на атакуваната наредба. Сочи се, че е приета при липса на компетентност от страна на ответника да я издаде, с оглед измененията на Закона за защита на животните бр. 34 от 03.05.2016г. и изменението на чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ. Отделно от това в нормативни актове от по-висока юридическа степен се съдържа подробна правна регламентация и уредба точно на тези обществени отношения, които са намерили място в оспорената наредба и по същество чрез нея не се дава регулация на неуредени обществени отношения от местно значение. С оглед на това се иска прогласяването ѝ за нищожна, респ. отмяната ѝ като незаконосъобразна.

В открито съдебно заседание проведено на 28.09.2016г. адв. Анжела Асенова, пълномощник на жалбоподателката поддържа жалбата и предлага същата да се уважи. Заявява и претенция за присъждане на разходи, съобразно представен списък по чл. 80 от ГПК.

Ответа на страна-Общински съвет Перник за представителя изпраща адв. Марияна Ефимова. Оспорва жалбата. Излага аргументи за оставяне на жалбата без разглеждане, поради липса на правен интерес от оспорването и прави искане производството да се прекрати. Алтернативно pledира за отхвърляне на жалбата като неоснователна. Излага аргументи, че наредбата е издадена от компетентен орган и при спазване на административно производствените правила регламентирани процедурата по приемане на такъв вид актове. По същество счита, че оспорената наредба не е произволна, нито незаконосъобразна, а напротив същата е един комплекс от мерки за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник и посредством нея ще се гарантира безопасността и здравето на хората. С тези доводи pledира за отхвърляне на протеста като неоснователен и прави искане за присъждане на разноски съобразно представен списък по чл. 80 от ГПК. В предоставения срок депозира писмени бележки, в които доразвива изложените в съдебно заседание съображения.

Участвайки по делото прокурор Николай Цветков от Окръжна прокуратура Перник дава заключение, че жалбата е основателна. Предлага атакуваната наредба да се отмени.

Административен съд-Перник, в тричленен състав, като обсъди доводите на страните и събраите по делото доказателства по отделно и в тяхната съвкупност, намира за установеното следното:

По допустимостта:

Жалбата е процесуално допустима по смисъла на чл. 186 от АПК. Насочена е срещу подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК. Упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок.

Разпоредбата на чл. 186 от АПК предоставя правото на оспорване на подзаконовите нормативни актове на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Жалбата на сдружение "Дай лапа" е допустима като подадена от лице с правен интерес. Видно от приложеното по делото решение е, че една от целите на сдружението е защита на животните. Съгласно тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010г. на ВАС по ТД № 4/2009 г. юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обосноваи от предмета на дейност и целите, за които са създадени. В случая тези изисквания са палице, поради което съдът намира жалбата за допустима, а искането за оставяне на жалбата без разглеждане е неоснователно.

Подзаконовите нормативни актове могат да се оспорят изцяло или в отделни техни разпоредби без ограничение във времето, съгласно чл. 187,

ал. 1 от АПК. В случая се оспорва изцяло Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник, приета с решение № 175 от 18.05.2016г. на Общински съвет Перник по протокол № 7 от 18.05.2016г., която е действаща към настоящия момент. В изпълнение на разпоредбата на чл. 188 от АПК оспорването е съобщено чрез обявление в "Държавен вестник" бр.65/19.08.2016 г.. Въз основа на изложеното се приема, че жалбата е допустима и следва да се разгледа по същество.

По фактите:

Видно от доказателствата, депозирани от страна на административния орган и съответно приети по делото се установява, че проекта за Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник е внесен в Общински съвет Перник с докладна записка вх. № 237/20.04.2016г., от Кмета на Община Перник. Със Заповед 534/11.03.2016г. на Кмета на Община Перник е наредено проекта на наредбата и на програмата да се предоставят за публично обсъждане, което да се проведе на 04.04.2016г., както и е посочен начин по който същите да се разпространят чрез средствата за масова информация, така че да достигнат до всички заинтересовани физически и юридически лица. Указано е и къде да постъпват предложенията по проектите. Видно от извадка от сайта на община Перник на стр. 28 и 29 по делото проекта за Наредбата и Програмата за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник и заповедта са публикувани на официалния сайт на Община Перник на 14.03.2016г.. От Сдружението „Дай Лана“ в деловодството при Община Перник са постъпили предложения и становища обективирани в писма с вх. № 165/25.03.2016г. и вх. № 165/02.04.2016г.. Същите са разглеждани от ресорната работна група към общинската администрация и е изготвено становище по тях. На 04.04.2016г. е проведено обществено обсъждане, като видно от депозирания Протокол от обществено обсъждане на проектите за наредба и програмата, като в залата са присъствали граждани, служители на общината, общински съветници. Видно от данните по делото след вписването на проектите за програма и наредба в Общински съвет Перник, същите са разглеждани в Постоянните комисии "РИМСИЧ", ПК"ЗСД", ПК"ЕЗГ" и ПК"БФИ". След разисквания обективирани в протоколи на водещите комисии са изготвени становища на: ПК „ЗСД“ от 26.04.2016г. и от 11.05.2016г.; на ПК „ЕЗГ“ от 27.04.2016г. и на ПК"ЕЗГ" и ПК"РИМСИЧ" от 12.05.2016г. и ПК „БФИ“ от 13.05.2016г., с които са изразени доводи за приемане на внесените за разглеждане проекти. На 18.05.2016г. е свикана, resp. проведена сесия на Общински

съвет Перник, като по т. 3 от дневния ред е прието Решение № 175 по протокол № 7, с което на основание чл. 21 ал. 1 т. 8, т. 12, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА и чл. 40 ал. 3 от ЗЗЖ, и след поименно гласуване с 25 гласа „За“ от общо 41 броя общински съветници, Общинският съвет Перник е приел Програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник 2016-2019г. и Наредба за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник. Приета Наредба е публикувана на официалния сайт на Общински съвет Перник на 26.05.2016г., което е видно от разпечатка от сайта, приета по делото.

Горните обстоятелства се установяват от приетите писмени доказателства представляващи цялата административна преписка, както и от представените в хода на съдебното производство писмени доказателства. Същите не се оспорват от страните и въз основа на тях се възприема тази фактическа обстановка.

По правото:

Съгласно задължението на съда по чл. 168, ал. 1 от АПК, приложим на основание чл. 196 от АПК и след служебна проверка на оспорения нормативен акт на всички основания за оспорване по чл. 146 от АПК, без да се ограничава само с тези посочени от оспорващия, съдът установи от правна страна следното:

Наредба за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник е приета с решение № 175 на Общински съвет Перник на заседание проведено на 18.05.2016г., по протокол № 7 от същата дата и представлява подзаконов нормативен по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК. Настоящият състав приема, че наредбата е издадена при отсъствие на материална компетентност на органа да приеме акт с такъв характер. Това е така, защото по определението дадено в чл. 75, ал. 1 от АПК наредбата е подзаконов нормативен акт, съдържащ административно правни норми, които създават общозадължителни правила за регулиране на обществени отношения на територията на съответната община и които се отнасят и засягат неопределен и неограничен брой адресати. Тези нормативни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен, изхождайки от разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от ЗНА и чл. 75, ал. 2 от АПК. Не е спорно, че общинските съвети по силата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА разполагат с правомощието да приемат наредби, но такива актове, общинските съвети са компетентни да издават, само когато това е предвидено от Конституцията или закон, изхождайки от чл. 76, ал. 1 и чл. 2, ал. 1 от ЗНА. Съгласно чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да уредва съобразно нормативните актове от по-

висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Отглед на цитираните текстове се налага извода, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

В случая ще се сподели виждането на жалбоподателя, че оспорената наредба на Общински съвет Перник е издадена без на издателя да са предоставени правомощия в тази насока и по съществото си урежда обществени отношения, които вече са регламентирани и уредени с нормативни актове от по-висока степен. Нормативните актове, в които е налице подробна правна регламентация в тази сфера са Закона за ветеринарномедицинска дейност /ЗВМД/, Закона за защита на животните /ЗЗЖ/, Закона за местните данъци и такси /ЗМДГ/, Наредба № 39/01.12.2008г. за условията за отглеждане на животни компаньони, съобразени с техните физически и поведенчески особености и Наредба № 41/10.12.2008г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансиони и приюти за животни, издадени от министъра на земеделието и храните.

С приемането на оспорената пред съда Наредба обаче ответникът по същество е разширил приложното поле на дадените му компетенции с разпоредбата на чл.8 от ЗПА, съгласно която е допустимо Общинският съвет да издава наредби, с които да урежда обществени отношения от местно значение, по това следва да стане съобразно нормативните актове от по-висока степен. Атакуваната наредба, издадена от настоящия ответник, видно от решение № 175 е приета на основание чл. 21, ал. 1, т. 8, т. 12, т. 23 и на ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, чл. 44, ал. 2 от ЗМСМА и чл. 40, ал. 3 от ЗЗЖ. Цитираните текстове обаче не предоставят на общинския съвет правомощия по приемане на подзаконов нормативен акт с такъв характер. Това е така, защото нормата на чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА касае приемане на решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество; т. 12 е пряко приложима към приемането на Програма за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на Община Перник, по пагълно неотпосима към приетата наредба; т. 23 дава възможност на органа на местно самоуправление да решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, не може да намери приложение, защото е налице изземване на чужда компетентност. Позоваването на ал. 2, на чл. 21 от ЗМСМА също не спомага да се приеме, че е налице компетентност, тъй като ал. 2 от ЗМСМА регламентира само общо видовете актове, които общинският съвет е компетентен да приема. Следващата посочена разпоредба е тази на чл. 44, ал. 2 от ЗМСМА, която е изцяло неотпосима,

тъй като касас правомощията на кмета по издаване на заповеди. Последната разпоредба, на която се е позовавал ответника е разпоредбата на чл. 40, ал. 3 от ЗЗЖ, която гласи, че общинските съвети приемат програма за изпълнение на националната програма и план за действие на съответната община, които отговарят на изискванията на паредбата по ал. 2. С оглед проследените правни основания довели до приемането на паредбата, нито едно от тях не може да послужи за законово основание за приемане на тази паредба и нито едно от тях не предоставя компетентност на общинския съвет да приеме тази паредба.

При действието на чл. 40 ал. 5 от Закона за защита на животните /в редакцията на ДВ бр.53/2014г./ органите за местно самоуправление са разполагали с правомощия да уредят с паредба обществените отношения, свързани с овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията, на която се простира материалната и териториалната им компетентност. С изменението на чл. 40 от ЗЗЖ /ДВ бр.34/2016г./ тези правомощия на органите за местно самоуправление и местна администрация са отпаднали, поради което следва да се приеме, че оспорената паредба се явява пищожна. Ответникът е осъществил нормотворческа дейност върху 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. Към дата на приемане на паредбата-18.05.2016г. са в сила измененията в ДВ бр. 34 от 3.05.2016г.. Нормата на чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ е оправомощавала общинските съвети да приемат паредби в сферата на обществените отношения свързани с популациите на животни с дерогирана с редакцията от ДВ бр. 34. При цялостен прочит на чл. 40 и сл. от ЗЗЖ се следва извода, че е налице цялостна промяна на държавната политика в областта на безстопанствените кучета. Тези въпроси са преминали в сферата на компетентност на друг орган и с оглед на това се приема, че общинският съвет е иззел чужда компетентност. Допуснатото нарушение при издаването на паредбата, т.е. липсата на изначално основание за приемане на такъв подзакопов нормативен акт, сочи на такъв порок, който е достатъчно тежък и до такава степен засяга установения правов ред, че актът не може да съществува в правния мир. Също така ще се отбележи, че повечето от приетите разпоредби в раздел втори и трети на паредбата са памерили правна регламентация в ЗЗЖ, а именно: чл. 172. предвиждащ, че собствениците на домашни любимци са длъжни: 1. да вземат мерки животните да не замърсяват обществени места, като почистват мястото след дефекация; 2. да вземат мерки животните да не създават опасност за хора или други животни; 3. да вземат мерки за предотвратяване на нежелано размножаване на животните; 4. при използването им за размножаване да се съобразяват с физиологичните, анатомичните и поведенческите им характеристики и да не допускат

495

застрашаване на тяхното здраве, както и чл. 173 задължаващ собствениците на кучета: 1. при извеждането на кучетата да носят в себе си ветеринарномедицинския паспорт и да го представят за проверка на общинските и ветеринарномедицинските органи; 2. да представят ветеринарномедицинския паспорт при посещение при ветеринарен лекар; 3. ежегодно да представят кучетата за ваксинация срещу бяс; 4. когато ги отглеждат в затворени помещения, ежедневно да им осигуряват необходимата разходка; 5. когато ги отглеждат вързани на открито, да им осигурят подслон и плот за свободно движение. Извеждането на кучета без повод, а на агресивни кучета - и без намордник е забранено, съгласно чл. 177 от ЗЗЖ, както е и забранено разхождането на кучета на детски площадки и на места, обозначени от общините със забранителни знаци. Всички изброени текстове в ЗЗЖ са повторени в месната наредба и по същество няма регулация от местно значение. В раздел II, в чл. 3 е посочено, че продажбата или дарение на куче на лица под 18 години се извършва единствено с нотариално заверена декларация от родител или настойник. Въвеждането изискване за нотариална заверка влиза в пряко противоречие с чл. 3 от Наредба № 41 от 10.12.2008 г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансиони и приюти за животни. Раздел IV на наредбата-изисквания към оторизираните структури за улов и обработка на безстопанствени животни, пряко противоречи на разпоредбите на чл. 40в, 41, 42 от ЗЗЖ. В тези текстове законодателят е разписал, къде, от кого и в какво се пастирят безстопанствените животни. Разписал е също мерките за овладяване на популацията и ветеринарномедицинските манипулации на безстопанствени кучета да се осъществяват в регистрирани ветеринарномедицински амбулатории, както и е регламентиран залавянето на безстопанствени животни. Итерпретациите в месната наредба чл. 15 и чл. 16 не съответстват на посочените законови норми. В тази връзка е необходимо да се посочи, че по силата на чл. 47, ал. 5 от ЗЗЖ общинският съвет разполага с правомощието да приеме наредба, с която да определи организацията на работата и условията на отглеждане на кучетата във временните приюти под постоянното наблюдение на организациите за защита на животните. Именно в наредба приета в изпълнение на тази разпоредба ще се регламентиран подобен род и ред отношения. В този раздел е намерила място и разпоредбата на чл. 20, в която е разписано, че се забранява храненето на безстопанствени котки и кучета. Същата пряко противоречи чл. 151, т. 14 от ЗВМД, тъй като в този текст е разписана не забрана за хранене като цяло, а конкретно забрана за храненето на животни с храни, които съдържат вредни субстанции, или храни, неподходящи за вида, възрастта и здравословното им състояние. По отношение на Раздел V, наименован Мерки при агресивно поведение от страна на куче ще се посочи, че съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗЗЖ

Министерският съвет по предложение на министъра на земеделието и храните приема Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България. Неразделна част от националната програма са мерки за овладяване и контрол на популацията на безстопанствените кучета; мерки за подпомагане изграждането на регионални приюти за безстопанствени кучета; мерки за контрол върху развъдчиците, търговците на кучета, пазарите за животни, зоомагазините и собствениците на кучета, отглеждани като компаньони. По силата на пар. 10, ал. 1 от ИП на ЗИД на ЗЗЖ в 6-месечен срок от влизането в сила на този закон Министерският съвет приема Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България. Това дава основание да се приеме, че към настоящия момент при липса на приета национална програма, не може да се направи съпоставка дали така разписаните мерки съответстват на нея и дали са законосъобразни. Освен това тези мерки би могло да залегнат в програма за изпълнение на националната програма и в плана за действие на съответната община, съгласно чл. 40, ал. 3 от ЗЗЖ. Приемането им като не почиващи на годно правно основание, извън правомощията на ответника и при липса на фактически основания мотивира състава да приеме, че са налице отменителните основания по чл. 146, т. 1 и т. 3 от АПК. След всичко изложено и като взе предвид, че в наредбата се е получило едно смесване на норми от ЗЗЖ, от ЗВМД, от Наредба № 41/10.12.2008г. в крайна сметка е довело да изписване на норми които нямат връзка една с друга, част от тях стоят изолирано, а друга част от тях противоречат на норми от по-висок ранг. По, характерно за оспорената наредба е, че изпълнението на всяка една норма е обвързана с административно наказателна отговорност. Липсата на компетентност на общински съвет Перник да регламентира отношенията във връзка с придобиването, отглеждането, размножаването, пасищането на кучета и котки, обоснова отсъствието на такава и по приемането на административно - наказателни разпоредби във връзка с това, както и на Раздел VII от същата, включващ дефиниции на някои понятия. В ЗВМД, в ЗЗЖ и в ЗМДГ се съдържат разпоредби с административнонаказателен характер от чл. 411 до чл. 473 от ЗВМД. Така например с чл. 11, ал. 1, т. 5 е въведено задължение на собственика да събира и изхвърля екстреманти на кучето. Това задължение е разписано в чл. 172, ал. 2, т. 1 от ЗВМД и за него има предвидена санкция в определен от закона размер - чл. 426 от ЗВМД. Аналогично е положението с чл. 12, чл. 13, касателно извеждането на кучета без повол, а на агресивни кучета - и без намордник, както и за разхождането на кучета на детски площадки и на места, обозначени от общините със забранителни знаци и законовата им уредба в чл. 177, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗВМД и предвидената в чл. 428 от ЗВМД санкция. Приетите от общинския съвет размери на санкциите не

съответстват дори на определения от законодателя размер. На следващо място разпоредбата на чл. 20 от наредбата, както се каза по-горе пряко противоречи на чл. 151, т. 14 от ЗВМД, а от своя страна предвидената с нея санкция в чл. 24, ал. 12 е в пълно противоречие с чл. 422 от ЗВМД. Това е така, защото в последния случай компетентност да съставят актове за установяване на административни нарушения в такъв случай имат ветеринарни лекари от БЛБХ, а наказателните постановления се издават от директорите на ОДБХ, на чиято територия е извършено нарушението. В ЗЗЖ също са разписани административно наказателни разпоредби от чл. 62 до чл. 71 от ЗЗЖ, припокриващи част от разпоредбите на наредбата. В тази връзка не следва да се игнорират и разпоредбите на Закона за местни данъци и такси. В нормите на чл. 116, 117, 118 от ЗМДГ е регламентирано заплащане на годишна такса за притежание на куче, регистрирането на куче и редът за заплащане на такса. В ЗМДГ в чл. 127 е предвидена санкция свързана с декларирането, поради което административно наказателните разпоредби свързани с чл. 4 от наредбата пряко противоречат на закона. В така посочените нормативни актове от по-висока степен са създадени изрични правни норми, с административно наказателните разпоредби, с които е предвидена административно наказателна отговорност на виновните лица и е определен размер на глобите и съответно размер на имуществените санкции. В тях са посочени и компетентните длъжностни лица, които разполагат с правомощия да съставят актове за установяване на административни нарушения, както и изрично е уредена компетентността на органа, който може да издава наказателни постановления. В малко отклонение, но в пряка връзка с предходното настоящия състав констатира и факт, че местния законотворец като цяло е игнорирал от административно-наказателните разпоредби юридическите лица, съответно института на имуществената санкция налагана за тях. Нито в ЗМВД, нито в ЗВМД, нито в ЗЗЖ е предвидена възможност за освобождаване на юридическите лица от изпълнение на техни задължения по посочените закони. Избирателен подход в това отношение е правно негърим и недопустим. На последно място ще се отбележи, че включените в наредбата дефиниции в раздел VII ДР повтарят законовите определения на същите дадени в пар. 1 от ДР на ЗЗЖ и в пар. 1 от ЗВМД.

Поради всичко изложено настоящият състав приема, че оспорената наредба е нищожна, тъй като е приета от Общински съвет Перник в противоречие с нормите на чл. 2, ал. 1 и чл. 8 от ЗНА и без съответна компетентност - без овластяване с Конституцията или със закон и за уреждане на обществени отношения, които са регламентирани от нормативни актове от по-висока степен. След на това и по изложените по-горе съображения ще се обяви нищожността на обжалвания подзаконен нормативен акт, приет от Общински съвет Перник.

Допълнително следва да се посочи, че дори да се приеме, че наредбата не е опорочена до степен на нищожност, то при постановяването ѝ са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които са основание за нейната отмяна, т. е. констатирането на сериозни пороци на акта, които водят до едни и същи правни последици, а именно преустановяване на правното действие на наредбата. Това е така, защото до приемането на тази наредба, т. е. до 18.05.2016г. е била в действие Наредба за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник. Повоористетата наредба носи абсолютно същото име. Разгледайки по отделно и съпоставени една с друга двете наредби са структурирани по един и същи начин, като регламентират едни и същи обществени отношения свързани с придобиване, отглеждане, размножаване на кучета и предвиждайки административно наказателни разпоредби. Остава открит въпроса какво е паложило приемането на тази нова наредба. По принцип този отговор следва да се намери в административната преписка и по конкретно в обосновката за приемането ѝ. Такава обосновка обаче в случая не е налице. Докладната записка, с която е сезиран Общинския съвет, а именно ДЗ № 237 от 20.04.2016г. от Кмета на община Перник е немотивирана и същата не може да се цени, като изпълнение на чл. 28 от ЗПА във вр. с чл. 80 от АПК. В нея няма обосновка, от която да се види какво налага приемането на нова наредба. Дейността по издаване на нормативни административни актове, се подчинява на общите принципи на чл. 4, на чл. 8 и на чл. 12 от АПК - законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на патоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин. Нормотворческият процес се основава и на принципите на обосноваемост, стабилност, откритост и съгласуваност, съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗПА. В тази връзка, ЗПА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за да се гарантират горепосочените принципи, които формулират и целите на изискването. По силата на чл. 28, ал. 2 от ЗПА, мотивите, съответно доклада към него, изрично трябва да съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на

982

Европейския съюз. Съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗПА проект на нормативен акт, към който не са приложени отговарящи на изрично заложените в закона критерии мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган. В случая Кмета на община Перник, като вносител на проекта не се е съобразил с изискването на чл. 28, ал. 2 от ЗПА. А то не е самоцелно, защото посредством него ще се обхване джудата от приемане на този акт с оглед евентуално на развитието на обществените отношения в съответната сфера. Според разбиранията на настоящия състав и с оглед императива на този текст е недопустимо дописване на мотиви на някой последващ етап. Между впрочем и такава мотивировка няма нито в протоколите на постоянните комисии, нито може да се извлече от протокола от сесията на съвета проведена на 18.05.2016г., тъй като по приемането и дори не се е провел дебат. Ако може да се нарече дебат, то такъв е проведен за отлагане на решение за приемане на наредба, но не и относно необходимостта от наредба. Поради изложеното се приема, че не са налице мотиви, които да обективизират волята на органа да приеме тази наредба. Отделно от това мотивировката с дефинираното от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане, т.е. да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Такава мотивировка няма на нито един етап от процедурата. С оглед императивния характер на посочените по-горе разпоредби и констатираното им неизпълнение и пълното им несъответствие с посочените процедурни правила мотивират състава да приеме, че в случая е налице съществено нарушение, което е достатъчно основание за отмяна на наредбата.

Друго съществено нарушение, пряко кореспондиращо с изложеното до тук е и неизпълнението на чл. 11, ал. 1 от ЗПА. Да, дори да приемем, че законодателят в този текст е употребил термина "закон" и хипотезата на чл. 11, ал. 1 от ЗПА е приложима само до тях, то в случая ще се акцентира на това, че този род обществени отношения не са претърпели нито многобройни, нито важни изменения до изменението в ДВ бр. 34 от 3.05.2016г. на ЗЗЖ, който да налага приемането на нова наредба.

При настоящия съдебен контрол се констатира, че липсват преходни и заключителни разпоредби на наредбата, които да регламентират отменянето на преходната наредба. Строежът на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби трябва да бъдат съобразени с указа по прилагане на ЗПА, което в случая не е сторено. Съгласно чл. 34 от Указа за прилагане на ЗПА с преходни разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието на отменения акт. Както подсказва наименованието "преходни", т. е.

"временни", тези разпоредби дължат името си тъкмо на това, че уреждат временни /висящи/ правни състояния. Съгласно чл. 35, ал. 2 и ал. 3 от Указа в заключителните разпоредби се посочват правилата за неговото отменяне, както и органът, на който се възлага изпълнението на акта. В оспорената наредба няма разпоредба, която да отменя предписната наредба, нито такава регламентираща висящи правоотношения. Всичко това е съотнесено към лицата на мотиви за приемане на нова наредба, по същество припокриваща изцяло действащата такава се пада извода, че същата е незаконосъобразна и като такава следва да се отмени.

По изложените съображения и като взе предвид изложените аргументи свързани с лицата на компетентност, настоящия състав приема, че на основание чл. 193, ал. 1 от АПК ще следва да обяви нищожността на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник, приета с решение № 175 от 18.05.2016г. на Общински съвет Перник по протокол № 7 от 18.05.2016г..

По разпоските:

С оглед изхода на спора жалбоподателя има право на разпоски. Искането за присъждане на разпоски е направено от страна на пълномощника своевременно. Придружено е и със списък на разпоските по чл. 80 от ГПК. Разгледамо по същество е и основателно. Ответната страна не е направила искане по чл. 78, ал. 4 от ГПК. С оглед на това и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на жалбоподателя ще се присъдят разпоски в размер на 530 лв., представляващи заплатена такса за обпародване на оспорването в Държавен вестник, заплатена държавна такса за образуване на производство, както и заплатено адвокатско възнаграждение по договор за правна защита и съдействие № 05938 от 27.09.2016г..

Общински съвет Перник е орган на местното самоуправление, който обаче не разполага със самостоятелен бюджет и няма качеството на юридическо лице, поради което направените разпоски следва да бъдат заплатени от Община Перник.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, състав при Административен съд-Перник

РЕШИ:

ОБЯВЯВА нищожността на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци /кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник, приета с решение № 175 от 18.05.2016г. на Общински съвет Перник по протокол № 7 от 18.05.2016г..

ОСЪЖДА Община Перник да заплати на Сдружение "Дай лапа", със седалище и адрес на управление на дейността гр. Перник, ул. "Цп. Кириян" № 3/27, с ЕИК 113569579 направените по делото разходи в размер на 530 (петстотин и тридесет) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховен административен съд на Република България в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

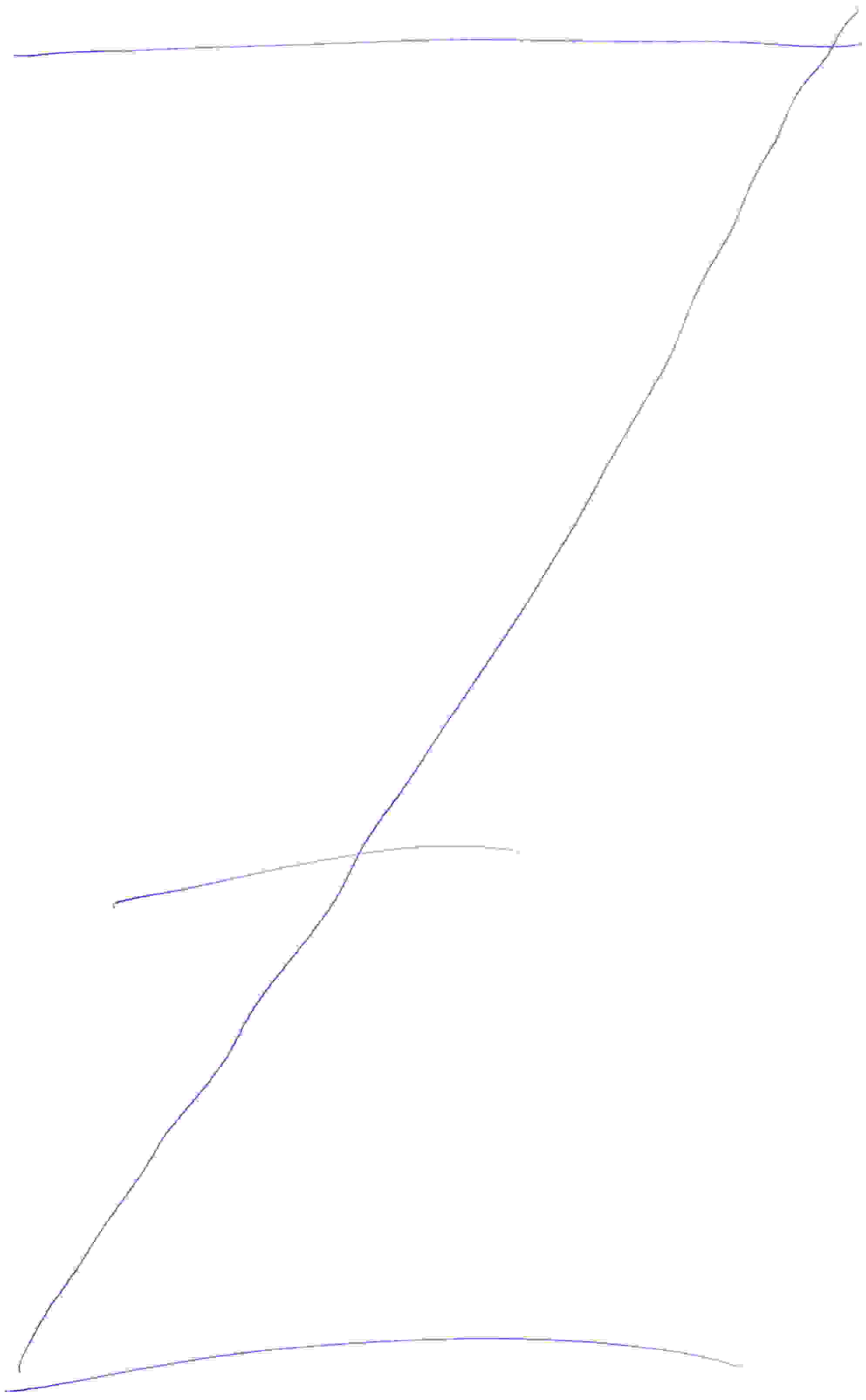
Решението подлежи на обнародване по начина, по който е бил обнародван акта.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

3 бр. обявяване
26.10.2016г.
ОЖУ



13



РЕШЕНИЕ

№ 4190

София, 02.04.2018 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и първи февруари две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДОНКА ЧАКЪРОВА
ЧЛЕНОВЕ: ИЛИАНА СЛАВОВСКА
ЕМИЛ ДИМИТРОВ

при секретар
на прокурора
от съдията
по адм. дело № 13465/2016.

Мадлен Дукова
Камелия Николова
ЕМИЛ ДИМИТРОВ

и с участието
изслуша докладваното

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба, подадена от общински съвет Перник, чрез процесуален представител, против решение № 391 от 26.10.2016 г., постановено по адм. дело № 374/2016 г. по описа на Административен съд-Перник.

Иска се отмяна на съдебното решение като неправилно поради нарушение на материалния закон и съществено нарушение на съдопроизводствените правила - отменително основание по чл.209, т. 3 от АПК. Подробни съображения в подкрепа на касационното основание излага в касационната жалба. Претендира разноски.

Ответната страна по касационната жалба -Сдружение „Дай лапа“, не изразява становище по касационната жалба. Не претендира разноски.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, пето отделение, след като прецени допустимостта на касационната жалба и наведеното отменително основание, и с оглед на чл. 218 АПК, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Касационната жалба е процесуално допустима като подадена в срока по чл. 211 АПК и от надлежна страна по чл. 210 АПК, а разгледана по същество е неоснователна.



С обжалваното решение Административен съд-Перник, в производство по реда на Дял трети, Глава десета, Раздел трети от АПК, образувано по жалба на Сдружение „Дай лапа“, е обявил нищожността на Наредба за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци/кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник, приета с решение №175 от 18.05.2016г. на Общински съвет Перник по протокол №7 от 18.05.2016г./ Наредбата/.

За да постанови този резултат, първоинстанционният съд е приел, че Наредбата е издадена при отсъствие на материална компетентност на органа да приеме акт с такъв характер, тъй като ОбС Перник не разполага с правомощия, произтичащи от закона да уреди процесните обществени отношения с подзаконов нормативен акт по чл.8 от ЗНА, като оспорената наредба по съществото си урежда обществени отношения, които вече са регламентирани и уредени с нормативни актове от по-висока степен.

Съдът е счел, че нито едно от възприетите правни основания за приемане на Наредбата, а именно: чл.21, ал.1, т.8, т.12, т.23 и ал.2 от ЗМСМА, както и чл.40, ал.3 от Закона за защита на животните/ЗЗЖ/, не предоставя компетентност на общинския съвет да приеме тази наредба.

Съдът е посочил, че ОбС е осъществил нормотворческа дейност свръх 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.

Съдът е приел, че повечето от разпоредбите в раздел втори и трети от Наредбата са намерили правна регламентация в ЗЗЖ, а редица разпоредби противоречат на актове от по-висока степен, като:

-въведеното изискване в раздел втори, чл.3 от Наредбата продажбата или дарението на куче на лица под 18 години да се извършва единствено с нотариално заверена декларация от родител или настойник, е в пряко противоречие с чл.3 от Наредба №41 от 10.12.2008г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансиони и приюти за животни.

-раздел четвърти на Наредбата-изисквания към оторизираните структури за улов и обработка на безстопанствени животни, пряко противоречи на разпоредбите на чл.40в, 41 и 42 от ЗЗЖ.

-разпоредбата на чл.20 от Наредбата, в която е записано, че се забранява храненето на безстопанствени котки и кучета, пряко противоречи на чл.151, т.14 от Закона за ветеринарномедицинската дейност/ЗВМД/.

Съдът е приел, че в Наредбата се е получило смесване на норми от ЗЗЖ, ЗВМД и Наредба №41/10.12.2008г., което е довело до изписване на норми в Наредбата, които нямат връзка една с друга, част от тях стоят изолирано, а други противоречат на норми от по-висок ранг.

По отношение приетите административно-наказателни

14
разпоредби в оспорената наредба, съдът също е обосновал липса на компетентност от ОБС Перник. Изведено е дублиране на разпоредби с аналогични такива в ЗВМД, ЗЗЖ и ЗМДТ, в които случаи приетите от ОБС размери на санкциите не съответстват дори на определения от законодателя размер. Разпоредбата на чл.20 от Наредбата пряко противоречи на чл.151, т.14 от ЗВМД, а предвидената санкция в чл. 24, ал.12 от Наредбата е в пълно противоречие с чл.422 от ЗВМД. Обосновано е от първоинстанционния съд противоречие с регламентираните правила в нормите на чл.116, 117, 118 и чл.127 от ЗМДТ.

На следващо място Административен съд Перник е посочил, че Наредбата е приета и при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. В административната преписка липсва обосновка за приемане на Наредбата. В случая кмета на община Перник като вносител на проекта за приемането и, не се е съобразил с изискването на чл.28, ал.2 от ЗНА. Мотивировка няма нито в протоколите на постоянните комисии към ОБС Перник, нито може да се извлече от протокола от сесията на съвета, проведена на 18.05.2016г. Не е изпълнена разпоредбата на чл.11, ал.1 от ЗНА, а в Наредбата липсват преходни и заключителни разпоредби, които да регламентират отменянето на действаща преходна Наредба на ОБС Перник, относно същите обществени отношения, нито разпоредба, регламентираща висящи правоотношения.

Така постановеното решение е правилно.

Законосъобразни са изводите на Административен съд Перник, че оспорената наредба е приета от Общински съвет Перник при липса на материална компетентност по чл.8 от ЗНА.

С решение №175 по протокол №7 от 18.05.2016г., на Общински съвет Перник е приел:

- 1.Програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник 2016-2019г.;
- 2.Наредба за придобиване, притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци/кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета на територията на община Перник

И за двата акта, макар и различни по своя характер, ОБС е възприел като правно основание разпоредбите на чл.21, ал.1, т.8, т. 12, т.23 и ал.2 от ЗМСМА, чл.44, ал.2 от ЗМСМА и чл.40, ал.3 от ЗЗЖ.

Както правилно е посочил първоинстанционния съд, нито една от изброените по-горе норми, не овластява общинския съвет като орган на местно самоуправление и местна администрация за приемане на наредба, уреждаща правила за придобиване, притежаване и отглеждане на домашни любимци-животни /кучета и котки/ и такива за ограничаване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Перник.

Отношенията, свързани с отглеждане на домашни любимци, независимо от техния вид, са извън кръга на въпросите по придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. Разпоредбата на чл.21, ал.1, т.12 от ЗМСМА касае приемането на

стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, а нормата на чл.40, ал.3 от ЗЗЖ визира приемане от общинските съвети на програма за изпълнение на националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България и план за действие на съответната община поради което и двете норми са неотнормисими към частта от решение №175 по протокол №7 от 18.05.2016г., с която е приета Наредбата.

В процесния случай не е налице и хипотезата на чл.21, ал.1, т. 23 от ЗМСМА вр. ал.2 от същия закон, тъй като с Наредбата е направен опит за решаване на въпроси, които не само не са от местно значение, но съгласно действащите към датата на приемане на Наредбата материалноправни норми са от изключителната компетентност на други органи.

Това е така, тъй като с приетите изменения и допълнения в ЗЗЖ /ДВ бр.34 от 03.05.2016г./, изцяло е променена уредбата, касаеща безстопанствените животни, и по-специално овладяване популацията безстопанствените кучета, която е изведена от общинско на национално ниво, чрез приемане от Министерски съвет по предложение на ресорния министър/в случая министъра на земеделието и храните/МЗХГ с изм. от 2017г./ на Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България /чл.40, ал.1 от ЗЗЖ/ и издаване от МЗХ на подзаконов нормативен акт- наредба за прилагане на националната програма и за процедурите по нейното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност.

При тази нова уредба е премахнато правомощието на общинските съвети, съществуващо в чл.40, ал.5 от ЗЗЖ, вр. ал.1 от същия закон/ред. до измененията приети с ДВ бр.34 от 03.05.2016г./, да приемат наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета, за изпълнение програмите за овладяване популацията на безстопанствените кучета, във вр. с вмененото им задължение по чл. 40, ал.1 от ЗЗЖ /ред. до измененията приети с ДВ бр.4 от 03.05.2016г./ да приемат програми за овладяване популацията на безстопанствените кучета и предвиждат средства за изпълнението им.

В настоящия случай проекта на Наредбата е внесен в ОбС Перник с докладна записка от 20.04.2016г. от кмета на общината, а решението за приемането и е взето на заседание на ОбС Перник на 18.05.2017г., т.е. общинския съвет, въпреки, че към тази дата не е разполагал с материална компетентност да приеме акт от такъв характер, се е произнесъл с решение, с което е приел оспорената наредба.

Споделят се изцяло изложените съображения от Административен съд Перник относно противоречие на множество разпоредби от процесната Наредбата, с такива от различни нормативни актове от по-висока степен, а именно с норми от ЗЗЖ, ЗВМД и ЗМДТ, подробно изброени в първоинстанционното решение. В тези нормативни актове не е регламентирано правомощие на общинските съвети да приемат наредби, свързани с уредените в тях

отношения по притежаване и отглеждане на животни-домашни любимци/кучета и котки/ и ограничаване на популацията на безстопанствени кучета, при което ОбС Перник недопустимо е регулирал обществени отношения, които както се отбеляза по-горе не са от местно значение, и за които е налице регулация в нормативен акт от по - висока степен- в противоречие с чл.76, ал.3 от АПК, чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.2 от ЗМСМА.

Независимо от горното, законосъобразни са и заключенията на Адм. съд Перник относно допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила от ОбС при приемане на Наредбата. Същата е приета при липса на мотиви в нарушение разпоредбите на чл.26 и чл.28, и в противоречие с разпоредбата на чл.11, ал.1 от ЗНА.

На следващо място обжалваното решение е постановено при спазване на съдопроизводствените правила. Решаващият съд е изпълнил задължението си по чл. 168 АПК като е извършил съдебен контрол на оспорения административен акт по критериите, посочени в чл.146 АПК и е установил релевантните за спора фактически обстоятелства. Съдът е преценил всички събрани по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност. Решението е постановено при разпределена тежест на доказване в процеса съобразно доводите и възраженията на страните, на които дадена възможност да ангажират доказателства в подкрепа на представените становища.

На основание изложеното настоящият съдебен състав приема, че при постановяване на съдебния акт не са допуснати посочените от касатора нарушения по чл.209, т.3 от АПК. Съдебното решение е законосъобразно и обосновано и следва да бъде оставено в сила.

Разноски пред настоящата инстанция не са претендирани от ответната страна, поради които такива не следва да се присъждат.

По изложените съображения и на основание чл.221, ал.2 АПК, Върховният административен съд, Пето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение №391 от 26.10.2016г., постановено по адм. дело №374/2016г. по описа на Административен съд - Перник.
Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

