

РЕШЕНИЕ

Номер 1643

Година 04.10.2018

Град Бургас

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд Бургас, XVI-ти състав, на двадесет и седми септември две хиляди и осемнадесета година, в публично заседание, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Даниела ДРАГНЕВА

ЧЛЕНОВЕ: 1. Румен ЙОСИФОВ

2. Веселин ЕНЧЕВ

Секретаря Ирина Ламбова

Прокурор

Като разгледа докладваното от съдия Драгнева касационно административно дело номер 1344 по описа за 2018 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест от Прокурор при Окръжна прокуратура Бургас против разпоредбите на чл.2, ал.1, т.4; чл.2, ал.1, т.6, б., е“; чл.20, ал.4, чл.21, ал.6 вр. чл.9, ал.1, т.5; чл.21, ал.7 вр. чл.11, ал.1 от Наредба № 3 за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен (Наредбата). Счита, че Наредбата в посочената ѝ част е незаконосъобразна и противоречи на нормативни актове от по-висока степен. Прави искане разпоредбите да бъдат отменени, като незаконосъобразни и да се присъдят направените разноски.

Ответникът – Общински съвет Руен, редовно уведомен, не изразява становище по направеното оспорване.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства, обсъди доводите на страните и съобрази разпоредбите на закона, установи следното:

С докладна записка № 11/14.01.2013г. от кмета на община Руен (л.20 от делото) е внесено предложение до Общински съвет Руен относно приемане на Наредба за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен.

С решение по т.2 от протокол от 29.01.2013г. (л.25 от делото) на заседание на Постоянната комисия по законност, обществен ред, сигурност, граждански права, молби и жалби, е подкрепена докладната записка и приемането на Наредбата.

С решение № 160 по протокол № 17/30.01.2013г. (л.28-33 от делото) на заседание на Общински съвет Руен, с мнозинство от 24 гласа „за“, 0 глас въздържал се“ и 0 гласа „против“ е взето решение, с което се приема Наредба за

овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен. С това решение са приети оспорените разпоредби.

С протест вх.№ 4270/2018г. от 22.05.2018г., подаден от Христо Колев – прокурор при Окръжна прокуратура Бургас, са оспорени разпоредбите на чл.2, ал.1, т.4; чл.2, ал.1, т.6, б.,е“; чл.20, ал.4; чл.21, ал.6 вр. чл.9, ал.1, т.5; чл.21, ал.7 вр. чл.11, ал.1 от Наредба № 3 за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен.

Наредбата е подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съда е регламентирано в дял трети, раздел III чл.185 -194 от АПК.

Протестът е процесуално допустим, като подаден от надлежна страна, имаща право и интерес от направеното оспорване, а разгледана по същество е основателен.

Съгласно чл.186, ал.1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат 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, а съгласно ал.2 прокурорът може да подаде протест срещу акта.

Съгласно чл.187, ал.1 от АПК упражняване на процесуалното право на протест в този случай не е обвързано с преклузивен срок.

Съгласно чл.168, ал. 1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпоредба на чл.196 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващите, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорените разпоредби на Наредбата на всички основания по чл.146 от АПК.

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство са разпоредбите на чл.2, ал.1, т.4; чл.2, ал.1, т.6, б.,е“; чл.20, ал.4, чл.21, ал.6 вр. чл.9, ал.1, т.5; чл.21, ал.7 вр. чл.11, ал.1 от Наредбата, като съгласно чл.2, ал.1, т.4 „Всеки собственик на куче – домашен любимец в срок до 7 (седем) работни дни след издаване на ветеринарномедицинския паспорт на кучето, подава декларация за притежаване на куче по образец в общинската администрация или кметството по местоживеене.“, съгласно чл.2, ал.1, т.6, б.,е“ „От заплащане на „такса за притежаване на куче“ се освобождават собствениците на ловни кучета – удостоверение от собственика с представяне на копие на заверен ловен билет“, съгласно чл.20, ал.4 „Въз основа на съставените актове за установени административни нарушения се издават наказателни постановления от Кмета на община Руен или упълномощени от него длъжностни лица.“; съгласно чл.21, ал.6 „За констатирани нарушения по чл.9, ал.1, т.5 и т.6 от настоящата наредба, на нарушителите се налага глоба до 20 лв., а при повторно нарушение, в рамките на текущата година, се съставя акт за административно нарушение и се издава наказателно постановление за налагане на глоба в размер до 100 лв.“, а съгласно чл.21, ал.7 „За констатирани нарушения по чл.11, ал.1 от настоящата наредба на нарушителите се налага глоба до 30 лв., а при повторно нарушение, в рамките



48

на текущата година, се съставя акт за административно нарушение и се издава наказателно постановление за налагане на глоба в размер до 150 лв."

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет. Като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, общинските съвети, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл.76, ал.3 от АПК, във връзка с чл.8 от ЗНА и с чл.21, ал.2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, включително и подзаконови нормативни актове под формата на наредби. С нормата на чл.40, ал.5 от Закона за защита на животните, която е изменена към настоящия момент, на общинските съвети е възложена компетентността да приемат наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета. Ето защо съдът приема, че Наредбата, съответно оспорените разпоредби от нея, е издадена от компетентен орган.

Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението да е взето с необходимото мнозинство. Заседанието на Общински съвет Руен, на което е приета Наредбата е законно, тъй като на него са присъствали 24 от всички 29 общински съветници, видно от протокола от проведеното заседание. Решението е прието с 24 гласа "за", 0 гласа "против" и 0 гласа "въздържал се", тоест налице е необходимото квалифицирано мнозинство - повече от половината от общия брой съветници, в съответствие с изискванията на чл.27, ал.4 и ал.5 от ЗМСМА.

Оспорените разпоредби са приети в установената от закона писмена форма, но при допуснати съществени процесуални нарушения.

С указание на съда, ответникът е задължен да представи Наредбата, ведно с административна преписка по приемане на оспорените разпоредби. В изпълнение на указанията по делото е постъпило писмо вх.№ 7240/27.06.2018г., с което е представена административната преписка по приемане на Наредбата.

В раздел трети, глава пета, дял втори от АПК, е предвиден реда за издаване на нормативни административни актове, като съгласно чл.79 от АПК нормативните административни актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на последващ нормативен акт. Редът за издаване е посочен в чл.77 от АПК, според който компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения, като в чл.80 от АПК е предвидено субсидиарното прилагане на ЗНА за неуредените въпроси.

Съгласно разпоредбата на чл.26 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г., действала към момента на приемане на Наредбата), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а според ал.2 преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната

49
22

институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Съгласно чл.28, ал.1 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал.2 е предвидено, какво следва да бъде съдържанието на мотивите, съответно докладът, а именно: 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 Европейския съюз, като в ал.3 изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая от ответника по делото не са представени мотиви за приемане на Наредба № 3 за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен, респ. за оспорените разпоредби или доклада по чл.28 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.), неразделна част от проекта за приемане на нормативния акт. Пълната липса на мотиви към проекта за приемане на Наредбата е в противоречие с нормата на чл.28, ал.2 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.) и е съществено процесуално нарушение, което води до незаконосъобразност на оспорените разпоредби.

На следващо място липсват доказателства за уведомяване на заинтересуваните лица за направеното предложение, чрез публикуване на проекта на Интернет страницата на община Руен заедно с мотивите, съответно доклада, както и за предоставяне на възможност те да изразят становище по него и да направят предложения, в съответствие с изискванията на чл.26, ал.2 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.). Действително по делото е представено заявка № РД-10-3/03.01.2013г. от кмета на община Руен до ИТ – администратора за публикуване на Наредбата, но същата не удостоверява самото публикуване, доколкото не става ясно какви действия са предприети след изготвяне на заявката. Дори да се приеме, че действително Наредбата е публикувана след подаване на посочената заявка, настоящият състав приема, че отново не е предоставена възможност за обсъждане, изразяване на възражения и мнения от гражданите и организацията, за които възникват задължения или ограничения, тъй като административният орган не е спазил нормативно предвидения 14-дневен срок за публикуване преди внасяне на проекта за издаване или приемане от компетентния орган.

Посоченото нарушение на административнопроизводствените правила е съществено, тъй като лишава заинтересуваните лица от възможност да участват в производството по приемане на измененията на подзаконовия нормативен акт. При липсата на доказателства за спазване на тази начална част от процедурата, следва да се приеме, че Общинският съвет не е извършил законово регламентиранията действия по разгласяване на проекта на приетите изменения на Наредбата, с което е нарушена процесуалната норма на чл.26 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.) и е компрометиран принципа на откритост,

закрепен в ал.1 на същата правна норма, както и е нарушен принципът за достъпност и публичност на чл.12, ал.1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

Посочените съществени процесуални нарушения допуснати в хода на административното производство са самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби, без да е необходимо да се разглежда спора по същество.

В допълнение на изложеното следва да се има в предвид и че процесната Наредба е приета на 30.01.2013г. по силата на законовата делегация на нормата на чл.40, ал.5 от Закона за защита на животните, редакция ДВ бр.92/22.11.2011г., съгласно която за изпълнение на програмите по ал.1 общинските съвети приемат наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета. С изменения публикувани в ДВ бр.34/03.05.2016г., нормата на чл.40 е изменена, като в ал.2 е предвидено, че Министерът на земеделието и храните издава наредба за прилагане на националната програма и за процедурите по нейното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност, а в ал.3, че Общинските съвети приемат програма за изпълнение на националната програма и план за действие на съответната община, които отговарят на изискванията на наредбата по ал.2. Видно от изложеното, с приетите изменения на ЗЗЖ през 2016г., е отпаднала компетентността на общинските съвети да приемат наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета и тези обществени отношения подлежат по уреждане с наредба издадена от министъра на земеделието и храните.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 и ал.2 от АПК, във връзка с чл.196 от АПК, в полза на Окръжна прокуратура следва да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на 20,00 лева, платена такса за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд Бургас, XVI-ти състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл.2, ал.1, т.4, чл.2, ал.1, т.6, б., е“, чл.20, ал.4, чл.21, ал.6 и чл.21, ал.7 от Наредба № 3 за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Руен.

ОСЪЖДА Община Руен да заплати в полза на Окръжна прокуратура Бургас разноски по делото в размер на 20,00 лева (двадесет лева).

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване пред Върховен административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването на страните.

РЕШЕНИЕТО да се обнародва по реда на чл.194 от АПК, при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

