

РЕШЕНИЕ № 147

гр.Кюстендил, 02.07.2018г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Кюстендилският административен съд, в публично съдебно заседание на двадесет и седми юни две хиляди и осемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ДЕМИРЕВСКИ

ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА АЛЕКСОВА - СТОИЛОВА

НИКОЛЕТА КАРАМФИЛОВА

със секретар Ирена Симеонова и с участието на прокурор Марияна Сиракова, като разгледа докладваното от съдия Карамфилова адм.д.№157/2018г., за да се произнесе взе предвид:

Марияна Сиракова – прокурор при Кюстендилска окръжна прокуратура е депозирала протест срещу Наредба за регистрация, отглеждане и контрол на кучетата на територията на Община Кюстендил, приета с решение №242 по Протокол №15/26.09.2008г. и изменена с решение №347/23.12.2008г., решение №81/29.03.2012г., решение №414/29.08.2013г., в частта по чл.14, т.14. Иска се отмяната на разпоредбата като незаконосъобразна – противоречаща на материалноправна норма от по-висок ранг.

Ответникът не изразява становище по протеста.

Във връзка с императивните изисквания на АПК, раздел III, гл.X, съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и 2 във вр.с чл.188 от АПК чрез обявление в ДВ бр.38/2018г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в КАС и публикуване на интернет страницата на ВАС. Няма присъединили се лица към оспорването, нито встъпили като страни при условията на чл.189, ал.2 от АПК.

Кюстендилският административен съд след като обсъди събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, приема за установено следното:

На 26.09.2008г. след проведено заседание на Общински съвет Кюстендил, обективизирано в Протокол №15/26.09.2008г., е взето решение №242 за приемане на Наредба за регистрация, отглеждане и контрол на кучетата на територията на Община Кюстендил. Процедурата, предхождаща разглеждането и приемането на Наредбата включва докладна записка №61-00-273/16.09.2008г. на кмета на Община Кюстендил за приемане на процесния подзаконов нормативен акт, като нуждата се обосновава с влизане в сила на Закона за защита на животните /ДВ бр.13/08.02.2008г./. Представено е и решение на ПК по спор, детски и младежки дейности, нормативна дейност, обществен ред, безопасност на движението и гражданска защита от 19.09.2008г. за обсъждане и приемане на проекта за Наредба. Доказателства за публикуване на същата, ведно с проекта на акта на интернет страницата на институцията не са представени по делото – с писмо изх.№11-00-02-11/20.04.2018г. е посочено, че такива не са открити в архива на общинския съвет.

Наредбата е изменяна с решение №347/23.12.2008г., решение №81/29.03.2012г., решение №414/29.08.2013г., но без да се засяга оспорената разпоредба.

С оглед така установената фактическа обстановка по делото съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна, имаща право и интерес от оспорването; срещу акт, подлежащ на оспорване по съдебен ред-гл.X, раздел III от АПК; пред компетентен да го разгледа съд. След служебна проверка за законосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт, съдът счита следното:

Съгласно чл.185, ал.2 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени изцяло или в отделни техни разпоредби. Съгласно чл.186, ал.1 от АПК правото на оспорване на подзаконов нормативен акт принадлежи 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. А съгласно ал.2 на същата разпоредба прокурорът може да подаде протест срещу акта. В този аспект прокурорът при КОП притежава процесуалната легитимация за оспорване на Наредбите, тъй като съгласно чл.16, ал.1, т.1 от АПК във вр.с чл.127, т.5 от Конституцията на РБългария прокурорът следи за спазване законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове; започва или встъпва във вече образувани производства когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

Наредбата за регистрация, отглеждане и контрол на кучетата на територията на Община Кюстендил е подзаконов нормативен акт по см. на чл.7, ал.2 от ЗНА, приемането на който е от компетентността на Общинския съвет като орган на местната власт и местното самоуправление. С нея се уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен, прилагането на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Редът за издаване на нормативни административни актове е регламентиран в чл.75-80 от АПК, а за неуредените въпроси се прилага субсидиарно ЗНА /арг. чл.80 от АПК/.

Наредбата е приета на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА и чл.40, ал.1 от ЗЗЖ.

При приемане на подзаконовия нормативен акт е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Съгласно чл.26, ал.2 от ЗНА /ред. ДВ бр.46/2007г./ преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съзателят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и дава на заинтересованите лица най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

При изпълнение на приложимите по арг. от чл.80 от АПК норми от ЗНА /глави III и IV/ съдът счита, че Общински съвет Кюстендил е допуснал нарушение на чл.26, ал.2 от ЗНА /ДВ бр.46/2007г./, досежно предвидения 14 дневен срок, който следва да се предостави на заинтересованите лица за предложения и становища по проекта. Систематическото място на посочения текст от ЗНА е в гл.III „Изработване на проекти на нормативни актове“, като ал.1 на чл.26 определя принципите, които следва да се зачитат при изработване на проектите за нормативни актове - обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а ал.2 е създадена в изпълнение на тези принципи. В този аспект законодателят е предвидил задължение за Общинския съвет /компетентния орган по закон/ да осигури на заинтересованите лица 14 дневен срок за предложения и становища от публикуване на интернет страницата на институцията на проекта за подзаконов нормативен акт, ведно с мотивите или доклада, до внасянето му за обсъждане и гласуване на заседание на Общинския съвет. Нормата на чл.26, ал.2 от ЗНА е императивна, като при неизпълнението ѝ следва да се приеме, че е налице съществено нарушение на административнопроизводствените правила по издаване на правилника. Неангажирането по делото на доказателства за публикуване на проект, ведно с докладната на интернет страницата на Общината установява неспазването на 14 дневния срок. Докладната записка на кмета е от 16.09.2008г., липсва доказване на факта – публикуване на интернет сайта на общината, а решението за приемане на Наредбата е от 26.09.2008г. Допуснато е нарушение на основните принципи, доколкото несъобщаването на проекта с мотиви или доклад за изработването му неосигурява

реализиране на предоставената от закона възможност за изразяване на мнения и становища от заинтересованите лица. Нарушението е съществено и представлява самостоятелно основание за отмяна на Наредбата в частта на оспорената разпоредба по чл.146, т.3 от АПК.

Оспорената разпоредба на чл.14, т.14 от Наредбата съдът намира за нищожна по следните съображения: Съгласно нормата на чл.7, ал.2 от ЗНА Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. С оглед това правило Общинските съвети следва да приемат наредбите съобразно нормативния акт от по-висока степен и да уреждат с тях отношения с местно значение. Процесната Наредба е издадена на основание чл.40, ал.1 от ЗЗЖ /ДВ бр.13/2008г./, поради което следва да урежда обществените отношения, свързани с овладяване популацията на безстопанствените кучета и предвиждането на средства за изпълнението им. С разпоредбата на чл.14, т.14 от Наредбата се въвежда забрана за извеждането на кучета без каишка, а на агресивните кучета и кучетата, изброени в чл.17, ал.2 – без намордник. Анализът на подзаконовата разпоредба на основата на чл.40, ал.1 от ЗЗЖ сочи на липса на компетентност на издателя на подзаконовия акт. Ответникът е осъществил нормотворческа дейност без законовата делегация, тъй като от една страна нормата на чл.40, ал.1 от ЗЗЖ е неотносима към уредените обществени отношения от чл.14, т.14 от Наредбата /законовата норма регламентира овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България, а подзаконовата е свързана с регулиране на обществените отношения, свързани с отглеждането на домашни любимци кучета и контрола по спазване изискванията към тези дейности/, а от друга - няма нормативен акт от по-висока степен, който да дава правомощие на Общинския съвет да урежда този вид обществени отношения на местно ниво – в разпоредбата на чл.40 от ЗЗЖ в редакцията, действала към момента на приема на Наредбата 2008г., не се предвиждат права за органа на местна власт да приема наредба, а само да приема програми за овладяване популацията на безстопанствените кучета и предвиждането на средства за изпълнението им. Нарушен е чл.12 от ЗНА, според който актът по прилагането на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден.

Отделно от гореизложеното съдът посочва и следното: Обществените отношения, свързани с осъществяването, управлението и контрола на ветеринарномедицинската дейност, както и обществените отношения, свързани с отглеждането на домашни любимци кучета и контрола по спазване изискванията към тези дейности /доколкото с оспорената Наредба се уреждат и обществени отношения в тази област/, са регламентирани от Закона за ветеринарномедицинската дейност /ЗВД/. В чл.177, ал.1, т.3 от ЗВД е въведена забрана за извеждане на кучета без повод, а на агресивни кучета – без намордник. Извършвайки съпоставка на сочената законова норма и подзаконовата такава, съдът намира, че с нормативен акт – закон, са уредени първично обществените отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. В случая нормата на чл.178 от ЗВД дава право на кметовете на общини, райони и кметства организират контрола за спазване изискванията по чл.172, т.1 и 2, чл.173, т.1 и чл.177, ал.1, т.3 и т.4. С Наредбата в оспорената част са уредени обществени отношения, които са предмет на детайлна законова регламентация, без в закона да са делегирани правомощия на Общинския съвет за приемане на подзаконов нормативен акт в същата област. Налице е основанието по чл.146, т.1 от АПК.

Предвид изложеното и като констатира основанията по чл.146, т.1 и т.3 във вр. с чл.196 от АПК, съдът следва да обяви нищожността на оспорената разпоредба от Наредбата.

С оглед изхода от спора, на основание чл.143, ал.1 от АПК, съдът присъжда разноси в полза на оспорващата страна Кюстендилска окръжна прокуратура в размер на 20 лв. /такса за обявление в ДВ/, платими от ответника.

Воден от горното и на основание чл.193 от АПК, Административен съд

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА разпоредбата на чл.14, т.14 от Наредба за регистрация, отглеждане и контрол на кучетата на територията на Община Кюстендил, приета с решение №242 по Протокол №15/26.09.2008г. и изменена с решение №347/23.12.2008г., решение №81/29.03.2012г., решение №414/29.08.2013г.

ОСЪЖДА Общински съвет Кюстендил да заплати на Окръжна прокуратура - Кюстендил разноси по делото в размер на 20 лв. /двадесет/.

Решението подлежи на обжалване пред Върховен административен съд в 14 дневен срок от връчването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

