

# РЕШЕНИЕ

№ 56

гр. Велико Търново, 18.02.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**Административен съд - Велико Търново**, в публично съдебно заседание на дванадесети февруари две хиляди и двадесет и първа година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЙОРДАНКА МАТЕВА**

**ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА**

**РОСЕН БУЮКЛИЕВ**

при участието на секретаря СВ.Ф.и прокурора Ил. Благоев, като разгледа докладваното от председателя **адм. дело № 718** по описа на Административния съд за **2020** година и за да се произнесе, взе предвид следното:

**Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).**

Същото е образувано по протест на ВТОП против Наредба за овладяване на популацията на безстопанствени кучета на територията на Община Лясковец, приета с Решение № 612 по Протокол № 58/28.05.2015 г. на Общински съвет Лясковец (Наредбата).

В протеста се твърди нищожност на цитирания подзаконов нормативен акт на Общински съвет Лясковец като издаден в отсъствие на материална компетентност на органа да приеме акт с такъв характер, тъй като ответникът не разполага с правомощия, произтичащи от закона да уреди процесните обществени отношение 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. Сочи, че извършените изменения и допълнения на Закона за защита на животните с ДВ бр. 34/2016 г. лишават общинските съвети от правомощия за доуреджат обществените отношения във връзка с популацията на безстопанствените кучета и овластяват с тези правомощия министъра на земеделието, храните и горите, докато за общинските съвети остава само възможността да приемат програма за изпълнението на националната програма и план за действие в съответната община.

В съдебно заседание явлият се прокурор от ВТОП поддържа протеста по изложените в него мотиви и искането за прогласяването на наредбата за нищожна, алтернативно претендира отмяната на наредбата като незаконосъобразна на същото основание и присъждане на направените разноски.

Ответникът по жалбата – Общински съвет Лясковец, не взема становище по протеста. Не се явява и не изпраща представител в съдебно заседание.

Настоящият съдебен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт, приема за установено следното:

С Предложение № 136/20.05.2015 г., адресирано до Общински съвет Лясковец, \*\*\*, е представила проект за решение относно приемане на Наредба за овладяване на популацията на безстопанствени кучета на територията на Община Лясковец на основание чл. 40, ал. 5 от Закона за защита на животните с цел ограничаване на популацията на безстопанствени кучета за гарантиране на здравето и безопасността на хората.

По делото липсват доказателства за това как е бил разгласен проекта.

По делото няма доказателства и за разпределяне на проекта на водеща и/или друга постоянна комисия, но видно от приложения Протокол от 26.05.2015 г., предложението е разгледано на редовно проведеното на заседание на Постоянната комисия „Инфраструктура, благоустройство и околна среда“. От този протокол не може да се установи начина, по който е взето решението и е извършено гласуването на проекта на наредбата, но комисията е дала положително становище за него и е приела Наредбата.

На 28.05.2015 г. е проведено заседание на Общински съвет - Лясковец, обективирано в Протокол № 58/28.05.2015 г. при необходимия съгласно чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА кворум от 17 общински съветници. Приемането на процесната наредба е определено като т. 7 от приетия дневен ред, по която изказвания не са правени. Предложената Наредба е подложена на дискусия и след проведено гласуване е приета на същото заседание с 9 гласа „за“, 5 – „против“ и 2 – „въздържали се“.

Така с Решение № 612 от 28.05.2015 г. на Общински съвет Лясковец е приета процесната Наредба.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е Наредбата за овладяване на популацията на безстопанствени кучета на територията на Община Лясковец. Същата е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта. От друга страна, съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Настоящият протест е подадена до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество протестът е основателен по следните съображения:

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери валидността и законосъобразността на оспорената наредба на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК. В този смисъл съдът намира, че дори и след уточнение в съдебно заседание за оспорването и наредбата и като незаконосъобразна, наред с нищожна дължи проверка и на това обстоятелство.

Съдът счита, че оспорената Наредба, след изменението на Закона за защита на животните (ЗЗЖ) с ДВ бр. 34 от 2016 г., е лишена от правното основание за своето съществуване, тъй като Общинският съвет - Лясковец след тази дата вече не разполага с правомощия, произтичащи от ЗЗЖ да урежда процесните обществени отношения с подзаконов нормативен акт по чл. 8 от ЗНА, тъй като обществените отношения, които са регламентирани и уредени са предмет на регулация с министерска наредба.

Процесната Наредба обаче е приета на основание чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ, който към м. май 2015 г. е предвиждал за изпълнение на програмите по ал. 1 - програми за овладяване популацията на

безстопанствените кучета, които самите общински съвети приемат, последните да приемат и наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета.

Тази норма е изменена през следващата 2016 г. с изменение на закона, обн. ДВ. бр. 34 от 2016 г., когато на Министерският съвет по предложение на министъра на земеделието, храните и горите е възложено да приема Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България, а съгласно ал. 2 от чл. 40 на ЗЗЖ е предвидено Министерът на земеделието, храните и горите да издава наредба за прилагане на националната програма и за процедурите по нейното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност. В синхрон с тази промяна на компетенциите, според ал. 3, общинските съвети вече приемат само програма за изпълнение на националната програма и план за действие на съответната община, които отговарят на изискванията на министерската наредба по ал. 2.

Тоест с изменението на ЗЗЖ обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г. е отпаднало основанието за съществуването на процесната наредба и това е налагало нейната отмяна. Това е така, защото с приетите изменения и допълнения в ЗЗЖ, 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 2017 г.) 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 03.05.2016 г.), 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. 34 от 03.05.2016 г.) да приемат програми за овладяване популацията на безстопанствените кучета и предвиждат средства за изпълнението им.

Това е налагало от ответника да се предприемат действия за отмяната на наредбата, тъй като е отпаднало основанието за нейното издаване както в специалния закон – ЗЗЖ, така и в ЗМСМА. В тази връзка следва да се отбележи, че като изрично основание за приемане на Наредбата се сочи и чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, регламентиращ правомощието на общинския съвет да решава самостоятелно всички въпроси от *местно* значение, които законът е предоставил в неговата компетентност, както и други въпроси от *местно* значение, които не са от *изключителната компетентност на други органи*. Както вече се каза, след 2016 г. въпросите свързани с популацията на кучетата не са нито такива от местно значение, а и са предоставени като изключителна компетентност на друг орган. В този смисъл по напълно идентичен казус вж. Решение № 4190/02.04.2019 г. по адм. д. № 13465/2016 г. на ВАС, което касае наредба с предмет като настоящата, но приета след изменението на ЗЗЖ от 2016 г. (обосновало и обявяването на нищожността на тази наредба, а не отмяната ѝ).

Доколкото обаче, към момента на своето приемане Наредбата не е била засегната от коментирания порок по-горе, а напротив същата е била издадена от компетентния към този момент орган, на съществуващото правно основание на чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ (в редакцията от 2011 г. и до измененията приети с ДВ бр. 34 от 03.05.2016г) съдът намира, че няма основание да обяви същата за нищожна. Аргумент за това е нормата на чл. 192а, ал. 1 от АПК. Съгласно чл. 192а, изр. първо от АПК компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Към момента на приемане на Наредбата и до началото на м. май 2016 г. законовият акт, от който тя е черпила своето основание е бил действаш, в сила, и страните са били обвързани от правното му действие, а съответно - органът, който я е издал е бил компетентен.

Съдът обаче намира, че е недопустимо и в нарушение на принципа на правна сигурност

процесната наредба да съществува и до сега като действащо право, след като същата вече генерално е лишена от правното основание за своето издаване. В случая се касае за едно продължаващо в настоящето приложение (изпълнение) на стабилен административен акт. Отпадането на правното основание, от който този акт черпи основание за своето съществуване, обаче е нов юридически факт, който следва да се отчете в настоящето производство по аргумент от чл. 142 от АПК. Именно този нов факт е от значение и налага отмяна на Наредбата въз основа на подадения протест. Отпадането на основанието за приемането на акта води до неговата последваща незаконсъобразност. Съгласно чл. 192а, изр. 2-ро от АПК относими към преценката за материална законосъобразност на подзаконовите норми са законовите разпоредби, действащи към момента на постановяване на съдебното решение. Оспорените разпоредби ще бъдат материално законосъобразни, ако са спазени изискванията на чл. 8 от ЗНА - да уреждат обществени отношения от местно значение, неуредени с нормативни актове от по-висока степен и да съответстват на последните. Както вече се каза, понастоящем отношенията – предмет на процесната наредба нито са такива, които могат да се определят като от местно значение, нито са неуредени от акт от по-висока степен – в случая става въпрос за въпроси с национален характер, уредени с министерска наредба - новоприетата вече Наредба № 4 от 01.02.2021 г. за прилагане на Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България и за процедурите по нейното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност, Издадена от министъра на земеделието, храните и горите, обн., ДВ, бр. 11 от 9.02.2021 г.

В тази връзка и в допълнение на извода за незаконсъобразност на оспорената наредба, само за пълнота следва да се маркира, че тя е приета и при допуснати съществени нарушения на административно производствените правила. В административната преписка липсва обосновка за приемане на Наредбата, мотиви към нея - кметът на община Лясковец като вносител на проекта за приемането ѝ не се е съобразил с изискването на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, а мотивировка няма нито в протокола на постоянната комисия към Общински съвет - Лясковец, нито може да се извлече от протокола от сесията на съвета, проведена на 28.05.2015 г. Не е изпълнена и разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от ЗНА, а в Наредбата липсват преходни и заключителни разпоредби, които да регламентират висящите правоотношения.

По изложените съображения, съдът счита, че протестът подаден от прокурор при ВТОП се явява основателен, а оспорената Наредбата следва да бъде отменена като незаконсъобразна.

При този изход на спора в полза на Окръжна прокуратура – Велико Търново следва да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на 20, 00 лв. – внесена такса за обнародване на съобщение за оспорването в "Държавен вестник".

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е следвало да бъде обявена самата наредба.

Водим от изложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административният съд – В. Търново, първи касационен състав,

## РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново Наредбата за овладяване на популацията на безстопанствени кучета на територията на Община Лясковец, приета с Решение № 612 по Протокол № 58/28.05.2015 г. на Общински съвет Лясковец.

**ОСЪЖДА** Общински съвет Лясковец да заплати на Окръжна прокуратура – Велико Търново разноски по делото в размер на 20,00 (двадесет) лева.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на

страните пред Върховния административен съд.

Решението, след влизането му в сила, **ДА СЕ ОБЯВИ** по реда, по който е следвало да бъде обявена отменената Наредба.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ: 1.**

**2.**