

РЕШЕНИЕ

№ 342

гр. Велико Търново, 09.11.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд - Велико Търново, в публично съдебно заседание на петнадесети октомври две хиляди и двадесет и първа година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЙОРДАНКА МАТЕВА

ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА

РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря М. Н.и прокурора Н. Орманджиева, като разгледа докладваното от председателя **адм. дело № 484** по описа на Административния съд за **2021** 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 прокурор в ВТОП против Наредбата за единен режим на зоните за ползване и застрояване на селскостопански постройки за отглеждане на домашни животни на територията на Община Лясковец, приета с Решение № 190/28.10.2004 г., изменена и допълнена с Решение № 78/29.03.2021 г. и Решение № 613/28.05.2015 г., всички 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 отношения с подзаконов нормативен акт по чл. 8 от ЗНА, защото оспорената наредба по съществото си урежда обществени отношения, които вече са регламентирани и уредени с нормативни актове от по-висока степен, които не дават право на местни органи на самоуправление да регулират тези отношения. Сочи, че обществените отношения, свързани с отглеждането на животни – домашни любимци и кучета – предмет на Раздел II и IIIa от Наредбата, към момента на приемането ѝ са били уредени от Закона за ветеринарномедицинската дейност (отм.), но действащ към 2004 г.), а към датата на изменение – и от Закона за защита на животните (ЗЗЖ), като тези нормативни актове не съдържат норми, делегиращи право на Общинските съвети да приемат наредби, с които да (до)уреждат същите. След 2008 г. намира, че тези обществени отношения са уредени от Наредба № 39/01.12.2008 г. за условията за отглеждане на животни – компаньони на МЗХГ и съществуването на норми с местно значение и действие е недопустимо. По отношение на обществените отношения, свързани с отглеждането на селскостопански животни, протестиращият прокурор счита, че правната регламентация към датата на приемане на процесната Наредба се е съдържала изчерпателно в Закона за животновъдството, ЗВМД, Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Закона за устройството на територията (ЗУТ), а едва с изменение на ЗВМД от 23.02.2018 г. са предоставени

известни правомощия на Общинските съвети да регулират тези отношения, които обаче не касаят процесната наредба.

Алтернативно, оспорва Наредбата като процесуално незаконосъобразна с мотива, че липсва каквото и да огласяване на проекта за същата и съответно обществено обсъждане или възможност за такова в нарушение на чл. 2а (отм.) и чл. 26 от ЗНА. ВТОП сочи, че не са приложени и мотиви, съответно доклад към предлаганата проекта- наредба, което на основание чл. 28, ал. 3 от ЗНА налага отмяната ѝ и само на това основание.

В съдебно заседание явилият 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 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 вх. № 328/18.10.2004 г., адресирано до Общински съвет Лясковец, инж. Д.Д. - кмет на Община Лясковец, е представил предложение за приемане на Наредба за единен режим на зоните за ползване и застрояване на селскостопански постройки за отглеждане на домашни животни на територията на Община Лясковец. Според съдържанието на предложението, това се налага, защото действащата нормативна уредба се отнася за промишлено отглеждане на животни и действащите правила и санитарно – хигиенни изисквания са завишени спрямо масовата практика в населените места в района, поради което се налага с общинска наредба да се определят правила при по-облекчен режим.

По делото няма доказателства и за разпределяне на проекта на водеща и/или друга постоянна комисия, но видно от приложения Протокол от 21.10.2004 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.

По делото липсват доказателства за това как е бил разгласен на обществеността проекта, но само 10 дни след предложението вече е гласуван.

На 28.10.2004 г. е проведено заседание на Общински съвет - Лясковец, обективирано в Протокол № 17/28.10.2004 г. при необходимия съгласно чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА кворум от 12 общински съветници от общо 17 такива. Приемането на процесната наредба е определено като т. 5 от приетия дневен ред. Предложената Наредба е подложена на дискусия и след проведено гласуване е приета на същото заседание с 12 гласа „за“, 0 – „против“ и 0 – „въздържали се“ с Решение № 190 от 28.10.2004 г. на Общински съвет Лясковец. Приетата Наредба към този момент е регламентирала отглеждането на домашни любимци – в Раздел II и на селскостопански животни – в Раздел III. (Раздел I е Общи положения, а Раздел IV административно – наказателни разпоредби)

В последствие Наредбата е изменена и допълнена с Решение № 78/29.03.2012 г. и Решение № 613/28.05.2015 г. на Общински съвет Лясковец, като по същество през 2015 г. конкретно кучетата са изключени от раздел II „Домашни любимци“ и реда и начина на отглеждането им е регламентиран с новосъздадения Раздел IIIа. Предложенията за изменение на Наредбата са били публикувани на сайта на общината е и определен 14-дневен срок за предложения и становище, като няма данни такива да са постъпили.

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

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е Наредбата за единен режим на зоните за ползване и застрояване на селскостопански постройки за отглеждане на домашни животни 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 такъв. От друга страна, съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Настоящият протест е подаден 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, макар съдът да не споделя всички възражения на протестиращия прокурор:

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.

Съгласно [чл. 192а, изр. първо от АПК](#) компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Настоящата Наредба е приета през 2004 г., което предполага да се определи компетентността на Общинския съвет – Лясковец да приеме същата към тази дата.

Процесната Наредба, приета през 2004 г. генерално сочи като правно основание за своето съществуване нормата на чл. 44, ал. 2 от ЗУТ. Съгласно тази норма, в градовете и във вилните зони постройки на допълващо застрояване за отглеждане на домашни животни могат да се изграждат по изключение и само съобразно *единен за зоната режим на ползване и застрояване, приет от съответния общински съвет (бел. моя)*. Видно от съдържанието на разпоредбата е, че цитираната като правно основание за приемане норма на процесната наредба дава много конкретни и ограничени правомощия на Общинските съвети – да създадат единен режим на ползване и застрояване, но само на постройки на допълващо застрояване за отглеждане на домашни животни и то за такива само в градовете и вилните зони. Действително, част от нормите на приетата през 2004 г. наредба създават такъв единен режим на ползване и застрояване, но наредбата далеч не се ограничава само до такъв единен режим на ползване и застрояване с постройки на допълващо застрояване за отглеждане на домашни животни, още по-малко само в градовете и във вилните зони. Още в раздел I „Общи положения“ на Наредбата е посочено, че тя ще регламентира реда и условията за ползване и застрояване със стопански постройки за отглеждане на домашни животни, но на територията на цялата община, като безспорно са налице норми, касаещи само селата – вж. напр. чл. 7, ал. 1 от Наредбата. Всъщност съдът намира, че по същество единен за зоната режим на ползване и застрояване съдържат само разпоредбите в Раздел II „Селскостопански животни“ на чл. 7, ал. 2 и Приложението към него, доколкото само те съдържат общи правила или конкретни изисквания, които кореспондират смислово с предвидените в чл. 44, ал. 2 от правомощия на Общинските съвети, но с уточнението, че пък тези норми излизат извън териториалния обхват, очертан от ЗУТ до градските и вилните зони. Наредбата в цитираните по-горе норми изобщо не разграничава по места приложението си или ако го прави в Приложение № 1 е също толкова непоследователна – така например въпросното приложение към чл. 7, ал. 2 сочи три обособени зони – първите две от които в град Лясковец, но третата е именувана „съставни кметства на Община Лясковец“, което означава, че включва само села, доколкото само такива са състави кметства на общината (Джулюница, Добри дял, Мерданя, Драгижево и Козаревец). Ето защо съдът намира, че наредбата в тази своя силно ограничена част кореспондираща с основанието, посочено като правното такова за приемането ѝ (в частта, в която установява действително единни правила на ползване и застрояване на постройки от допълващо застрояване) не е лишена изцяло от правни основания за своето приемане, доколкото чл. 44, ал. 2 от ЗУТ позволява правна регламентация на част от регулярните отношения с нея от Общинските съвети, но доколкото тази регламентация включва и населени места извън допустимите в чл. 44, ал. 2 от ЗУТ е нищожна.

По-съществено обаче е, че предмет на регулация с приетата през 2004 г. Наредба, освен посочения единен за зоната режим на ползване и застрояване (който всъщност се съдържа само в чл. 7, ал. 2 и Приложението към него), са много по-широк кръг отношения, които са много далеч от това правно основание за приемането на акта – нормата на чл. 44, ал. 2 от ЗУТ. Според чл. 1, ал. 1 от Наредбата тя урежда и всички взаимоотношения между общинската администрация, РВМС и собствениците на животни, които въпроси категорично не попадат в обхвата на делегацията в ЗУТ. Разбира се, не съществува пречка Общинският съвет да уреди тази отношения на мастно ниво, стига да се касае за въпроси с местно значение, които не са правно регламентирани на по-високо

ниво. В тази връзка следва да се отбележи, че като изрично основание за приемане на Наредбата се сочи и [чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА](#), регламентиращ правомощието на общинския съвет да Общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции *по въпроси от местно значение (бел. моя)*. Логическото тълкуване на нормите на Наредбата обаче показва, че тя регламентира редица въпроси (практически почти цялата наредба), които не кореспондират със сочената норма на чл. 21 от ЗМСМА като правно основание за приемането ѝ. Такива са всички въпроси свързани със самото отглеждане както на домашните любимци и селскостопански животни, така и взаимоотношенията на техните собственици с държавни органи (каквото е РВМС), а и промишлено животновъдство (което по определение не се осъществява в сгради допълващо застрояване, а и не е въпрос с местно значение). Тези въпроси според съда не изпълват хипотезата на чл.21, ал. 1 – да са въпроси от местно значение. Че това не е така, всъщност не спори и от самата наредба, която практически в тези си части не съдържа никакви собствени правила, а възпроизвежда норми от по-висок ранг или препраща директно към такива, общо или конкретно (вж. например чл. 10, ал. 1 от Наредбата препраща към ЗУТ и Наредбата за приложението му, ЗВМД и т.н., а ал. 2 и 3 възпроизвеждат без да сочат това разпоредби, които иначе се намират в ЗУТ и Наредбите за приложението му). Горното мотивира съда да приеме, че Общинският съвет е направил опит за уредба на отношения, които нямат местен характер и това определя нищожността на наредбата и в тези ѝ част. В този смисъл вж. Решение № 735 от 25.01.2016 г. на ВАС по адм. д. № 193/2015 г., V отд., докладчик председателят Марина Михайлова. Всъщност приетата Наредба е била мотивирана изключително с нуждата да се определи по-облекчен режим за отглеждане на животни, като е посочено, че действащите санитарно – хигиенни норми се отнасят за промишленото животновъдство, докато практиката в населените места от района е отглеждане на животни за лични нужди в количества, много по-малки от промишлените. Никакви подобни норми обаче няма в процесната наредба, а друг е въпросът е доколко те могат да се определят на основание чл. 44, ал. 2 от ЗУТ изобщо за селата (където все пак традиционно се отглеждат подобен род животни). Вместо това Наредбата регламентира въпроси, свързани с правния режим на придобиване на домашни любимци, условията за отглеждането им на открито и закрито, дължимата грижа за тях, декларирането им за данъчни и санитарно - ветеринарни цели, присъствие на обществено места и движението им, изхвърляне на отпадъците от тях и и извозването на животински трупове, които въпроси не са такива с местно значение поради естеството си, а в съществената си част са уредени на национално ниво с актове от по-висок правен ранг.

Дори да се приеме, че към 2004 г. Общинският съвет е имал правомощие да регулира тези отношения (или част от тях) като касаещи местни въпроси (макар едва ли това да следва да стане с наредба от вида на процесната), то след приемането на ЗЗЖ през 2008 г. (обн., ДВ, [бр. 13 от 8.02.2008 г.](#)) тази възможност вече е изключена, доколкото според междувременно приета норма на чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, Общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, но които не са от изключителната компетентност на други органи. Въпросите свързани с придобиването, отглеждането, размножаването и търговията със животни намират своята първоначална и подробна уредба в текстовете на [чл. 12 - 13](#), [чл. 16](#), [18](#), [24](#), [27 - 35](#) от ЗЗЖ, като детайлно са доуредени с приети министерски наредби по-късно. С разпоредбата на чл. 19 от ЗЗЖ е оправомощен министърът на земеделието и храните да определи с наредби условията за отглеждане на животни, съобразени с техните физиологически и поведенчески особености, въз основа на която норма, същият е издал три наредби. (Наредба № 39/2008 г. за условията за отглеждане на животни - компаньони, съобразени с техните физиологически и поведенчески особености, Наредба № 40 от 2.12.2008 г. за условията за отглеждане на селскостопански животни, съобразени с техните физиологически и поведенчески особености и Наредба № 2 от 11.02.2009 г. за условията за отглеждане на космат и пернат дивеч в животновъдни обекти, съобразени с неговите физиологически и поведенчески особености). Т.е. касае са въпроси, които първо не са с местно значение и второ – са от изключителната компетентност на други органи (МЗХГ). Това е налагало ответникът поне на този етап вече да предприеме действия за отмяната на наредбата, тъй вече категорично е отпаднало основаниято за нейното издаване. Отпадането на основаниято за приемането на акта води минимум 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, след 2008 г. и 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 министерски наредби.

Допълнително следва да се посочи, че при приемането на наредбата са допуснати и редица съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които са основание за нейната отмяна, т. е. констатирани са сериозни пороци на акта, които водят до едни и същи правни последици, а именно преустановяване на правното действие на наредбата. Както се посочи издадената наредба е подзаконов нормативен акт и следва да се подчинява на процедурните изисквания на чл. 26 - 28 от ЗНА. 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 28.10.2004 г. В тази връзка е вярно, че предложението съдържа някакви мотиви, но те имат отношение единствено към крайно ограничения предметен обхват на наредбата, свързан със ползването и застрояването на сгради за отглеждане на животни, не и с реда и условията за придобиване, отглеждане, размножаване и прочие на такива. 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. Проектът за наредбата не е бил разгласен по надлежния ред. Съгласно чл. 2а от ЗНА (отм., но в сила към 2004 г.), лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен. Ясно е, че същият не процесната наредба не е била разгласена, защото технически няма как да е спазен посочения месечен срок след като между изготвянето на проекта за наредбата и гласуването му има едва 10 дни. След като това е така е наложителна отмяната на Наредбата и само на това основание.

Както обаче вече се посочи, съдът намира наредбата за нищожна и съответно няма как да се придаде саниращо действие на последващото изменение на този изначално незаконен акт, вкл. надлежното разгласяване на допълнението ѝ, поради което е наложително да се отмени Наредбата в нейната цялост.

По изложените съображения, съдът счита, че оспорваната наредба е нищожна в частта си досежно въведения с нея единен режим по чл. 44, ал. 2 от ЗУТ, поради факта, че не се ограничава само до градовете и вилните места, а в останалата си част, като уреждаща въпроси извън законовата делегация на чл. 44, ал. 2 от ЗУТ и при това такива, които не са от местно значение, а са и от изключителната компетентност на МЗХГ. Наредбата е и материално- и процесуално незаконосъобразна по изложените по-горе мотиви, по предвид констатацията за по-тежкия ѝ порок следва да се обяви за нищожна. Поради този тежък и непоправим порок на първоначално приетата Наредбата е наложително да се обявят за такива и нейните изменения и допълнения, за които изцяло важат мотивите посочени по-горе (че не уреждат въпроси с местно значение, които не са чужда изключителна компетентност).

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 – Велико Търново, първи касационен състав,

РЕШИ:

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА Наредбата за единен режим на зоните за ползване и застрояване на селскостопански постройки за отглеждане на домашни животни на територията на Община 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.