



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПЛОВДИВ

РЕШЕНИЕ

№ *2110*

гр. Пловдив, 19 октомври 2018 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, II отделение, XVII състав, в публично заседание на деветнадесети септември през две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МИЛЕНА ДИЧЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МАРИАНА МИХАЙЛОВА
ТАТЯНА ПЕТРОВА

при секретаря ДАРЕНА ЙОРДАНОВА и участието на прокурора ЙОРДАНКА ТИЛОВА, като разгледа докладваното от чл. съдията ТАТЯНА ПЕТРОВА административно дело № 1713 по описа за 2018 год. на Пловдивския административен съд, за да се произнесе взе предвид следното:

I. За характера на производството, жалбата и становищата на страните:

1. Производството е по реда на Дял трети, Глава десета, Раздел трети от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

2. Образувано е по протест на Окръжна прокуратура гр. Пловдив против чл. 5, чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 7 от Наредба за придобиване, притежаване, отглеждане на кучета – домашни любимци и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Първомай (Приета с Решение на Общински съвет № 164, взето с Протокол № 16 от 30.11.2012 г., изм. с Решение № 87, взето с Протокол № 11 от 22.06.2016 г. на Общински съвет Първомай).

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на обжалваните разпоредби на чл. 5, чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 7 от Наредбата и се иска тяхната отмяна. Претендират се сторените в производството разноски.

3. Ответникът по протеста – Общински съвет Първомай, не взема конкретно становище по оспорването.

II. За допустимостта:

4. Съобразно чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. При това положение и доколкото се касае за протест подаден от прокурор при Окръжна прокуратура Пловдив,

упражняващ правомощията си по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК, оспорването се явява процесуално ДОПУСТИМО за разглеждане.

III. За фактите:

5. С Решение № 164, взето с Протокол № 16 от 30.11.2012 г., на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, Общински съвет – Първомай е приел Наредба за придобиване, притежаване, отглеждане на кучета – домашни любимци и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Първомай. Приемането на процесната наредба е иницирано от Заместник кмета на общината, за което последният е изготвил докладна записка до Общински съвет Първомай с изх. № 61-00-141/16.11.2012 г. (лист 9 - 11). Последвало е изменение на наредбата с решение № 87, взето с протокол № 11 от 22.06.2016 г., което обаче не касае посочените в протеста разпоредби на подзаконовия нормативен акт.

Освен решенията и цитираните предложения, по делото е представено предписание № 0003056/29.10.2012г. на д-р Георги Георгиев на длъжност главен инспектор към ОДБХ – гр. Пловдив (л. 55).

6. Протестиращият оспорва така приетата наредба, в следните ѝ части:

- в частта ѝ по чл. 5, според която е забранена продажбата или дарение на куче на лица под 18-годишна възраст, без писмено съгласие на родител или настойник. Според протеста, визираната хипотеза е предмет на законодателна уредба в чл. 11, ал. 1 от ЗЗЖ, съгласно която не се разрешава продажба на животни на лица под 18-годишна възраст без съгласието на родител или настойник. Законовата норма е императивна, като урежда забрана за конкретно действие, съответно изключение. При стриктно тълкуване на разпоредбата местният орган на власт е правно неспособен да вземе различно решение и да поставя по-тежки условия от законоустановените спрямо формата на съгласие за неформалната сделка по придобиване на животно (куче);
- в частта ѝ по чл. 21, ал. 4, според която въз основа на съставените актове за установени административни нарушения се издават наказателни постановления от кмета на община Първомай или упълномощени от него длъжностни лица. Твърди се от страна на Окръжна Прокуратура – Пловдив, че съгласно разпоредбата на чл. 47, ал. 2 от ЗАНН кметовете на общини могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или ПМС. В случая, в специалните закони (чл. 70, ал. 3 от ЗЗЖ и чл. 472, ал. 5 от ЗВД) липсва възможност за делегиране на правомощие по налагане на административни наказания на други лица. Сред актовете, изброени в чл. 47, ал. 2 от ЗАНН не са включени наредбите на общинските съвети, което означава, че приемането от местния орган на власт на възможност за издаване на наказателни постановления от длъжностни лица, писмено упълномощени от кмета на общината, нарушава цитираното общо правило;
- в частта ѝ по чл. 22, ал. 7 по отношение предвидената административнонаказателна отговорност за неспазване на описани задължения. Състави на административни нарушения, които могат да се отнесат към посочените хипотези на наредбата се откриват в разпоредбата на чл. 426 от Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВД), където е предвидена глоба в размер на 100 лв. Това означава, че местната наредба е в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, поради което е в нарушение на предвидената компетентност.

7. Оспорването е съобщено, чрез публикуване на обявление в бр. 54/29.06.2018 г. на "Държавен вестник" (л. 83) и в сайта на Върховен административен съд, както и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд - гр.

Пловдив. В хода на съдебното производство не са налице встъпили заедно с административния орган или присъединени към оспорването страни по смисъла на чл. 189, ал. 2 от АПК.

IV. За правото:

8. Легална дефиниция на понятието нормативен административен акт е дадено в разпоредбата на чл. 75, ал. 1 от АПК. Правилото обявява за такъв всеки подзаконен административен акт, който съдържа административноправни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

Няма съмнение и спор, че атакуваната наредба, е нормативен административен акт, който се отнася за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

9. Общинските съвети са овластени да издават подзаконни нормативни актове по силата на чл. 76, ал. 3 от АПК. В този смисъл, процесната наредба, чиито разпоредби се атакуват в настоящото производство, е акт на компетентен орган. Самата наредба е приета с решение, взето съобразно разпоредбите на чл. 27, ал. 2 и 3 от ЗМСМА по отношение на изискуемия кворум – при приемането ѝ, на гласуването са присъствали 21 общински съветници от общо 21, от които 17 са гласували „за“, а 4 „въздържал се“.

10. Не са допуснати нарушения на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ред. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.), приложима в настоящото производство по препращане от чл. 80 от АПК, според която преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

По делото са представени докладна записка изх. № 61-00-141/16.11.2012 г. на заместник кмета на Община Първомай (л. 9 – 11); писмо от директора на дирекция „АПИОФ“ при Община Първомай до заместник кмета на общината за публикуване на проекта на Наредба за придобиване, притежаване, отглеждане на кучета – домашни любимци и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Първомай на интернет страницата на общината на адрес: <http://www.parvomai.bg/web/proekto.html> на 02.10.2012 г. (л. 12); разпечатка на интернет страницата на общината относно извършени публикации във връзка с проекти за изменение на нормативни актове (л. 13) и акт за постъпили/непостъпили възражения във връзка с публикувания проект на Наредба за придобиване, притежаване, отглеждане на кучета – домашни любимци и овладяване популацията на безстопанствени кучета на територията на община Първомай от 22.10.2012 г. (л. 14).

11. По съществуващото на спора:

Каза се предмет на настоящото съдебно производство са разпоредбите на чл. 5, чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 7 от Наредбата.

Оспорените норми са материално незаконосъобразни, тъй като не намират основание в акт от по-висока степен, с който Общинският съвет да е оправомощен като орган на местното самоуправление да приеме подобни текстове. Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 8 от ЗНА подзаконните нормативни актове, приемани от общинските съвети, следва да се основават на нормативните актове от по-висока степен при уреждането на обществени отношения от местно значение. Следователно, те трябва да третират същите само и единствено в рамките на допустимите граници, определени от по-висшия нормативен акт, като детайлизират неговото приложение.

В случая, въведеното в разпоредбата на чл. 5 от наредбата изискване придобиването на куче от лица под 18 години да се извършва единствено с писмено съгласие от родител или настойник е в несъответствие с разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Закона за защита на животните (ЗЗЖ), тълкуването на която налага извода, че неформалното съгласие на родител/настойник е достатъчно за продажба на животни на лица под 18 години. Така с наредбата е въведено допълнително утежняващо условие за осъществяване на сделка, в сравнение със закона, т.е с наредбата, в нарушение на чл. 8 ЗНА са преуредени обществени отношения, които са регламентирани от нормативен акт от по-висока степен.

На следващо място, разпоредбата на чл. 22, ал. 7 от наредбата предвижда, че за нарушения по чл. 10, ал. 1 от същата наредба, на собственик на куче – домашен любимец се налага глоба в размер от 100 до 250 лева.

Съгласно разпоредбата на чл. 10, ал. 1, т. 5 от наредбата, във връзка с която е направено оспорването, на обществени места собственикът на куче – домашен любимец е длъжен да взема мерки животните да не замърсяват обществените места, като почистват мястото след дефекация. В уточнението към протеста, както и в съдебното заседание на 19.09.2018 г. представителят на Окръжна прокуратура е заявил, че не оспорва цитираната норма, а протестът е насочен само към санкционната норма на чл. 22, ал. 7 от наредбата. В чл. 172, т. 1 от Закона за ветеринарномедициската дейност е регламентиран идентичен състав на нарушение, като този в разпоредбата на чл. 10, ал. 1, т. 5 от Наредбата, в разпоредбата на чл. 426 от закона наказанието е глоба в размер на 100 лева. Това означава, че незаконосъобразно в наредбата е предвидено наказание глоба в размер от 100 до 250 лева, което е в противоречие с правна норма от по-висок ранг. Налага се извода, че протестираната разпоредба на чл. 22, ал. 7 от наредбата следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Протестът на Окръжна прокуратура Пловдив е основателен и по отношение разпоредбата на чл. 21, ал. 4 от наредбата.

Съгласно разпоредбата на чл. 47, ал. 1 от ЗАНН административни наказания могат да налагат: а/ ръководителите на ведомствата и организациите и областните управители и кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение; б/ длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ; в/съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи. Разпоредбата на чл. 47, ал. 2 от ЗАНН допуска възможността ръководителите по буква "а" да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, но само когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет.

В случая, специалният закон по отношение на ЗАНН е ЗМСМА. В разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА е предвидено, че в изпълнение на правомощията си общинският съвет издава правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, а съгласно разпоредбата на чл. 22, ал. 5 от същия закон при констатирани нарушения на тези наредби кметът на общината или негов заместник да издава наказателни постановления.

При анализа на разпоредбите на чл. 21, ал. 4 от наредбата и чл. 22, ал. 5 от ЗМСМА настоящият съдебен състав констатира, че не е налице съответствие между двата текста - разпоредбата на подзаконовия нормативен акт недопустимо разширява кръга на лицата, които законовата норма определя като административнонаказващи органи. Законът предоставя такова правомощие само на кмета или негов заместник, а чрез израза "или упълномощено от него /кмета/ длъжностно лице" наредбата допълва

законодателното решение като предвижда наказателни постановления да могат да се издават и от лица извън посочените в закона. С протестирания текст от наредбата е преуредено по различен начин обществено отношение, за което има ясна и точна регламентация в нормативен акт от по-висока степен. В случая специалният закон ЗМСМА, към който препраща разпоредбата на чл. 47, ал. 2 от ЗАНН, не предвижда никаква възможност за делегиране на правомощието на кмета на общината по налагане на административни наказания. Императивно в разпоредбата на чл. 22, ал. 5 от ЗМСМА са посочени лицата - административнонаказващи органи, които могат да налагат наказания за нарушения на наредбите - "наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник". Следователно, разпоредбата на чл. 21, ал. 4 от наредбата, в частта "или упълномощени от него длъжностни лица" противоречи на приложимите материалноправни норми - чл. 47, ал. 2 ЗАНН и чл. 22, ал. 5 от ЗМСМА. Обсъжданата разпоредба е приета в нарушение на чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК, поради което следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

12. По изложените до тук съображения оспорените текстове на чл. 5, чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 7 от Наредбата следва да бъдат отменени като приети в противоречие с материалния закон и с неговата цел. Изцяло в този смисъл по отношение и на трите оспорени разпоредби от Наредбата е константната съдебна практика на административните съдилища в РБългария и ВАС.

V. За разноските:

13. При посочения изход на спора, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, на протестираната се дължат сторените разноски по производството, които се констатираха в размер на 20 лв. за обявление в ДВ.


Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Пловдивският административен съд, II отделение, XVII състав,


Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ чл. 5, чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 7 от Наредба за придобиване, притежаване, отглеждане на кучета – домашни любимци и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Първомай (Приета с Решение на Общински съвет № 164, взето с Протокол № 16 от 30.11.2012 г., изм. с Решение № 87, взето с Протокол № 11 от 22.06.2016 г. на Общински съвет Първомай).

ОСЪЖДА Общински съвет Първомай да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пловдив, сумата в размер на 20 лв. (двадесет лева), представляваща такса за обнародване на съобщение в Държавен вестник.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в четиринадесет дневен срок от съобщаването на страните за неговото изготвяне.

ПРЕДСЕДАТЕЛ : 

ЧЛЕНОВЕ : 1. 
2. 