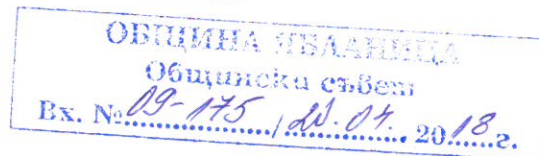




ОБЩИНСКИ СЪВЕТ ЯБЛАНИЦА
5750 гр. Ябланица, пл., „Възраждане“ № 3, тел. 06991/ 21-26,
вътр. 114
e-mail: os_yablanitsa@abv.bg

ДО
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ
ЯБЛАНИЦА



ПРЕДЛОЖЕНИЕ

от д-р Румен Гаврилов – Председател на Общински съвет Ябланица

Относно: Обсъждане и приемане на Наредба за отмяна на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица, приета с Решение №149 на ОбС Ябланица по Протокол № 16 от 30.10.2012 г.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

На 19.03.2018 г. на Вашето внимание съм предоставил за обсъждане и приемане Наредба за отмяна на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица, приета с Решение №149 на ОбС Ябланица по Протокол № 16 от 30.10.2012 г.

Причини, които налагат приемането на Наредба за отмяна на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица:

Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица/Наредбата/ е приета с Решение № 149 на Общински съвет Ябланица на заседание проведено на 30.10.2012 г., по Протокол № 16 от същата дата и представлява подзаконов нормативен по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК. Тези нормативни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов

нормативен акт от по-висока степен, изхождайки от разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от ЗНА и чл. 75, ал. 2 от АПК. Съгласно чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Наредбата издадена от ОбС, видно от цитираното по-горе Решение № 149 е приета на основание чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, във връзка с чл. 40, ал. 5 и чл. 47, ал. 5 от Закона за защита на животните /ЗЗЖ/ и чл. 178 от Закона за ветеринарномедицинската дейност /ЗВМД/.

Цитираните текстове обаче не предоставят на общинския съвет правомощия по приемане на подзаконов нормативен акт с такъв характер. Това е така, защото нормата на чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА даваща възможност на органа на местно самоуправление да решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, не може да намери приложение, защото е налице изземване на чужда компетентност. Позоваването на ал. 2, на чл. 21 от ЗМСМА също не спомага да се приеме, че е налице компетентност, тъй като ал. 2 от ЗМСМА регламентира само общо видовете актове, които общинският съвет е компетентен да приема.

Следващата посочена разпоредба е тази на чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ, която гласи, 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. Законово основание за приемане на наредбата не се съдържа и в чл. 178 от ЗВМД. Цитираният текст въвежда задължение на кметовете на общини, райони и кметства, по контрола за спазване изискванията на чл. 172, т. 1 и т. 2, чл. 173, т. 1 и чл. 177, т. 3 и т. 4 от закона, предвиждащи собствениците на домашни любимци да предприемат мерки животните да не замърсяват обществени места и да не създават опасност за хора и други животни и т.н.;

С оглед проследените правни основания довели до приемането на Наредбата на ОбС Ябланица през 2012 г, се стига до извода, **че към настоящия момент, нито едно от тях не може да послужи като законово основание за приемане на тази наредба и нито едно от тях не предоставя компетентност на общинския съвет да има приета такава.**

При действието на цитирания в решението чл. 40 ал. 5 от Закона за защита на животните /в редакцията от ДВ бр. 53/2014 г./ органите за местно самоуправление са разполагали с правомощия да уредят с наредба обществените отношения, свързани с овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията, на която се простира материалната и териториалната им компетентност. С изменението обаче на чл. 40 от ЗЗЖ /ДВ бр. 34/2016 г./, тези правомощия на органите за местно

самоуправление и местна администрация са отпаднали, поради което следва да се приеме, че действащата наредба се явява нищожна. Към настоящия момент излиза, че ОбС Ябланица е осъществил нормотворческа дейност свръх своята компетентност, тъй като няма нормативен акт от висока степен, който да дава правомощие на общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво. Нормата на чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ оправомощава общинските съвети да приемат наредби в сферата на обществените отношения свързани с популациите на животни е дерогирана с редакцията от ДВ бр. 34 от 2016 г.. При цялостен прочит на чл. 40 и сл. от ЗЗЖ може да се направи извода, че е налице цялостна промяна на държавната политика в областта на безстопанствените кучета. Тези въпроси са преминали в сферата на компетентност на друг орган и с оглед на това може да се каже, че общинският съвет е иззел чужда компетентност. Липсата на изначално основание за приемане на такъв подзаконов нормативен акт, сочи такъв порок, който е достатъчно тежък и до такава степен засяга установения правов ред, че този поднормативен акт не може да съществува в правния мир.

Съгласно § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Община Ябланица, последната е „издадена на основание чл.21, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация/ЗМСМА/, Закона за защита на животните/ЗЗЖ/, Закона за ветеринарномедицинската дейност/ЗВМД/, Закона за местните данъци и такси/ЗМДТ/, Закона за управление на етажната собственост/ЗУЕС/ и Наредба №39 от 01.12.2008 г. за условията за отглеждане на животни компаньони, съобразени с техните физиологически и поведенчески особености“. Прегледът на уредбата в изброените в § 2 от ПЗР на Наредбата закони и наредби, не установява наличието на норма, предвиждаща по законова делегация Общински съвет Ябланица да има право да уреди конкретните отношения, свързани с определяне на реда, условията и изискванията за отглеждане и регистрация на кучета – като домашни любимци за компания, кучета за лов и охрана на територията на общината/чл.1 от Наредбата/. Според мен адресирана до общинските съвети е единствено разпоредбата на чл. 47, ал.5 от ЗЗЖ, съгласно която общинските съвети приемат Наредба за организация на работата и условията на отглеждане на кучета във временни приюти, но настоящата Наредба на ОбС Ябланица не третира изобщо тази материя, като разпоредбите на чл.18 и чл.19 се отнасят само до мероприятията по отношение на безстопанствени и безнадзорни кучета, но не и до въпросите, споменати в чл.47, ал.5 от ЗЗЖ.

Освен, че сега действащата Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и

овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица съществува в правния мир без на издателя в лицето на Общински съвет Ябланица да са предоставени правомощия чрез законова делегация да уреди конкретните отношения, Наредбата урежда обществени отношения, които вече са регламентирани с нормативни актове от по-висока степен като: ЗЗЖ, ЗВМД, Наредба №39 от 01.12.2008 г. и Наредба № 41 от 10.12.2008 г. издадени от министъра на земеделието и храните/МЗХ/. Отношенията, свързани с придобиването и регистрацията на куче, предмет на Раздел II и Раздел III, чл.4-14 от общинската наредба, са уредени в чл.11 и чл.37 от ЗЗЖ. В чл.174 от ЗВМД е регламентирано това как се извършва регистрацията от ветеринарен лекар, а т.нар. административна регистрация, както и размерът на дължимите такси и освобождаването от тях са уредени в чл.16-18 от ЗМДТ и чл.175 от ЗВМД. Условието за отглеждане и размножаване на кучета – домашни любимци, както и хуманното им третиране, уредени в Раздел IV, чл.15-17 от Наредбата, също преповтарят регламентацията, вече предвидена с актове от по-висока степен – чл.149-151 от ЗВМД и чл.34 и чл.35 от ЗЗЖ, които уреждат условията, при които се отглеждат кучета и задълженията на собствениците във връзка с това. Тези разпоредби са детайлизирани с нормите на Раздел III, Раздел IV и Раздел V от Наредба № 39 от 01.12.2008 г., издадена от МЗХ. Разпоредбите относно присъствието на куче – домашен любимец на обществени места/чл.16, т.13 и т.14 от действащата Наредба/, както и тези относно агресивно поведение на куче – домашен любимец, също повтарят регламентацията, въведена с актове от по-висока степен – нормите на чл.35 от ЗЗЖ и чл.172 от ЗВМД. От своя страна чл.173 от ЗВМД предвижда задължение за собственика да носи и представя при поискване от компетентните органи, съответните документи на кучето/чл.16, т.17 и т.18 от общинската Наредба/, а чл.177 от с.з. регламентира местата за разхождане на кучета/чл.16, т.11 и т. 21 от действащата Наредба/. Правила в тази насока се съдържат и в чл. 8 от Наредба №39/01.12.2008 г на МЗХ. Мерките, които следва да се предприемат при агресивно поведение на кучетата/понятието е дефинирано в § 1, т.1 от ДР на ЗВМД/, са уредени в чл.50 и чл.51 от ЗЗЖ, чл.179-181 от ЗВМД, както и в чл.114, ал.3 от Наредба №41 от 10.12.2008 г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансиони и приюти за животни, които предвиждат конкретни действия при сигнал за агресивно поведение на животно.

Съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗЗЖ Министерският съвет по предложение на министъра на земеделието и храните приема Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България. Неразделна част от националната програма са мерки за овладяване и контрол на популацията на безстопанствените кучета;

мерки за подпомагане изграждането на регионални приюти за безстопанствени кучета; мерки за контрол върху развъдчиците, търговците на кучета, пазарите за животни, зоомагазините и собствениците на кучета, отглеждани като компаньони. По силата на § 10, ал. 1 от ПР на ЗИД на ЗЗЖ в 6-месечен срок от влизането в сила на този закон Министерският съвет приема Национална програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България. Това дава основание да се приеме, че към настоящия момент при липса на приета национална програма, не може да се направи съпоставка дали така разписаните мерки в действащата общинска наредба съответстват на нея и дали са законосъобразни. Освен това тези мерки би могло да залегнат в програма за изпълнение на националната програма или в приетата през 2012 г. Програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Община Ябланица, съгласно чл. 40, ал. 3 от ЗЗЖ. Съществуването на такива разпоредби като непочиващи на годно правно основание, извън правомощията на общинския съвет и при липса на фактически основания ме кара да си мисля, че са налице отменителните основания по чл. 146, т. 1 и т. 3 от АПК и Административен съд Ловеч няма да пропусне това обстоятелство. След внимателният прочит останах с убеждението, че в общинската Наредба се е получило едно смесване на норми от ЗЗЖ, от ЗВМД, от Наредба № 41/10.12.2008г., което в крайна сметка е довело до изписване на норми които нямат връзка една с друга, част от тях стоят изолирано, а друга част от тях противоречат на норми от по-висок ранг. Но, характерно за действащата наредба е, че неизпълнението на всяка една норма е обвързана с административно наказателна отговорност. Липсата на компетентност на Общински съвет Ябланица да регламентира отношения във връзка с придобиването, отглеждането, размножаването на кучета – като домашни любимци, обоснова отсъствие на такава и по приемането на административно - наказателни разпоредби във връзка с това, както и на Раздел VI от същата, включващ дефиниции на някои понятия. В ЗВМД и в ЗЗЖ се съдържат както разпоредби с административнонаказателен характер (чл.411 - 473 от ЗВМД и чл. 62-71 от ЗЗЖ), така и регламентация на принудителните административни мерки (чл.72-78 от ЗЗЖ), както и на контролните правомощия на кметовете на общини, райони и кметства във връзка с изпълнението на законовите изисквания са подробно уредени. Така например с чл. 16, т. 14 от общинската Наредба е въведено задължение на собственика да събира и изхвърля екстременти на кучето. Това задължение е разписано в чл. 172, ал. 2, т. 1 от ЗВМД и за него има предвидена санкция в определен от закона размер - чл. 426 от ЗВМД. Аналогично е положението с чл. 16, т. 13о Наредбата, касаещо извеждането на кучета без повод, а на агресивни кучета без намордник и законовата им уредба в чл. 177, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗВМД, и предвидената в

чл. 428 от ЗВМД санкция. Приетите от общинския съвет размери на санкциите не съответстват дори на определения от законодателя размер. На следващо място разпоредбата на чл. 20 от наредбата, както се каза по-горе пряко противоречи на чл. 151, т. 14 от ЗВМД, а от своя страна предвидената с нея санкция в чл. 23, ал. 8 е в пълно противоречие с чл. 422 от ЗВМД. Това е така, защото в последния случай компетентност да съставят актове за установяване на административни нарушения в такъв случай имат ветеринарни лекари от БАБХ, а наказателните постановления се издават от директорите на ОДБХ, на чиято територия е извършено нарушението. В ЗЗЖ също са разписани административно наказателни разпоредби от чл. 62 до чл. 71 от ЗЗЖ, припокриващи част от разпоредбите на наредбата. В тази връзка не следва да се игнорират и разпоредбите на Закона за местни данъци и такси. В нормите на чл. 116, 117, 118 от ЗМДТ е регламентирано заплащане на годишна такса за притежание на куче, регистрирането на куче и редът за заплащане на такса. В ЗМДТ в чл. 127 е предвидена санкция свързана с декларирането, поради което административно наказателните разпоредби свързани с чл. 7 от наредбата пряко противоречат на закона. В така посочените нормативни актове от по-висока степен са създадени изрични правни норми, с административно наказателните разпоредби, с които е предвидена административно наказателна отговорност на виновните лица и е определен размер на глобите и съответно размер на имуществените санкции. В тях са посочени и компетентните длъжностни лица, които разполагат с правомощия да съставят актове за установяване на административни нарушения, както и изрично е уредена компетентността на органа, който може да издава наказателни постановления. В малко отклонение, но в пряка връзка с предходното при извършения преглед на наредбата констатирах и един друг факт, че ние като местни законотворци като цяло сме игнорирали от административно-наказателните разпоредби юридическите лица, съответно института на имуществената санкция налагана за тях. Нито в ЗМВД, нито в ЗВМД, нито в ЗЗЖ е предвидена възможност за освобождаване на юридическите лица от изпълнение на техни задължения по посочените закони. Избирателен подход в това отношение е правно нетърпим и недопустим. На последно място ще отбележа, че включените в наредбата дефиниции в Допълнителните разпоредби на общинската наредба повтарят законовите определения на същите дадени в § 1 от ДР на ЗЗЖ и в § 1 от ЗВМД.

Поради всичко изложено считам, че настоящата Наредба на ОбС Ябланица е нищожна, тъй като е в противоречие с нормите на чл. 2, ал. 1 и чл. 8 от ЗНА и без съответна компетентност - без овластяване с Конституцията или със закон и за уреждане на обществени отношения, които са регламентирани от нормативни актове от по-висока степен. С оглед на това и по изложените по-горе съображения, най-вероятно

Административен съд Ловеч да отмени цялата наредба или да обяви за нищожни части от нея.

Допълнително следва да се посочи, че дори да се приеме, че наредбата не е опорочена до степен на нищожност, то при постановяването ѝ са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, които са основание за нейната отмяна, т. е. констатира се сериозни пороци на акта, които водят до едни и същи правни последици, а именно преустановяване на правното действие на наредбата. Това е така, защото и до ден днешен остава открит въпроса какво е наложило приемането на тази наредба. По принцип този отговор следва да се намери в административната преписка и по конкретно в обосновката за приемането ѝ. Такава обосновка обаче в случая не е налице. Предложението с вх.№ 09-235/29.09.2012 г., с която е сезиран Общинския съвет от Кмета на Община Ябланица е немотивирано и същото не може да се оцени, като изпълнение на чл. 28 от ЗНА във вр. с чл. 80 от АПК. В него няма обосновка, от която да е видно какво налага приемането на тази наредба. Дейността по издаване на нормативни административни актове, се подчинява на общите принципи на чл. 4, на чл. 8 и на чл. 12 от АПК-законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин. Нормотворческият процес се основава и на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗНА. В тази връзка, ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за да се гарантират горепосочените принципи, които формулират и целите на изискването. По силата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, мотивите, съответно доклада/предложението към него, изрично трябва да съдържат: 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. Съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗНА проект на нормативен акт, към който не са приложени отговарящи на изрично заложените в закона критерии мотиви, съответно предложение/доклад, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган. В случая Кмета на Община Ябланица, като вносител на проекта не се е съобразил с изискването на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. А то не е самоцелно, защото посредством него ще се обуслови нуждата от приемане на този акт с оглед

евентуално на развитието на обществените отношения в съответната сфера. Според моите лични разбирания и с оглед императива на този текст е недопустимо дописване на мотиви на някои последващ етап. Между впрочем такава мотивировка няма нито в протоколите на постоянната комисия на която е бил разпределено за разглеждане предложението на кмета, нито може да се извлече от протокола от заседанието на общински съвет, проведено на 30.10.2012 г., тъй като по приемането ѝ дори не се е провел дебат. Ако може да се нарече дебат, то такъв е проведен на заседанието на ПК „Териториално развитие, строителство, селско и горско стопанство, транспорт, опадване на околната среда“, във връзка с това, че комисията не се произнася с проект за решение по представеното предложение от кмета на общината, поради това, че материала е представен в последния момент, т.е. на самото заседание. Относно необходимостта от приемането на такава наредба в протоколите съществува само и единствено едно изказване на зам.кмета, който казва, че повод да се внесе в общинския съвет този проект за наредба е изменението в ЗЗЖ. Наредбата трябва да се приеме от ОбС, тъй като в противен случай подлежат на санкция, а и вече имат съставено предписание за забавяне внасянето на проекта за обсъждане, казва той. Поради изложеното е видно от всеки, че не са налице мотиви, които да обективират волята на органа да приеме тази наредба. Отделно от това мотивировката с дефинираното от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане, т.е. да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Такава мотивировка няма на нито един етап от процедурата. Не е предоставена възможност за обсъждане на проекта в 14-дневен срок, тъй като самия проект на Наредба е входиран в деловодството на ОбС на 29.10.2012 г., т.е. 1 ден преди приемането. С оглед императивния характер на посочените по-горе разпоредби и констатираното им неизпълнение и пълното им несъответствие с посочените процедурни правила ме кара да приема, че в случая е налице съществено нарушение, което е достатъчно основание за отмяна на наредбата.

Друго съществено нарушение, пряко кореспондиращо с изложеното до тук е, че строежът на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби трябва да бъдат съобразени с Указа по прилагане на ЗНА, което в случая не е сторено. Съгласно чл. 34 от Указа за прилагане на ЗНА с преходни разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието на отменения акт. Както подсказва наименованието "преходни", т. е. "временни", тези разпоредби дължат името си тъкмо на това, че уреждат временни /висящи/ правни състояния.

Съгласно чл. 35, ал. 2 и ал. 3 от Указа в заключителните разпоредби се посочват правилата за неговото отменяне. В действащата наредба няма разпоредба, регламентираща висящи правоотношения. Всичко това и съотнесено към липсата на мотиви за приемане на тази наредба, се налага извода, че същата е незаконосъобразна и като такава следва да се отмени.

Водим от горното и предвид изложените аргументи, свързани с липсата на компетентност, предлагам Общински съвет Ябланица на осн. чл. 43 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове да приеме следното

РЕШЕНИЕ :

1. Приема Наредба за отмяна на Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица, приета с Решение №149 на ОбС Ябланица по Протокол № 16 от 30.10.2012 г.

Параграф единствен: Настоящата Наредба отменя Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета - като домашни любимци, кучета за лов и охрана, и овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на община Ябланица, приета с Решение №149 на ОбС Ябланица по Протокол № 16 от 30.10.2012 г.

ИЗГОТВИЛ:

Д-р РУМЕН ГАВРИЛОВ

Председател на Общински съвет Ябланица

Съгласувано с:

Стоян Стойчев:

Зам.кмет на Община Ябланица

адв. Ивелина Нинова:

Юрист на Община Ябланица