**Р Е Ш Е Н И Е№ 78**

**гр. Габрово, 18.06.2018 година**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административен съд Габрово в открито съдебно заседание на шести юни две хиляди и осемнадесета година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИН КОСЕВ**

**ДАНИЕЛА ГИШИНА**

и секретар ЕЛКА СТАНЧЕВА при участието на АЛЕКСАНДЪР АЛЕКСАНДРОВ прокурор при ОП Габрово, сложи за разглеждане докладваното от ….съдия **КОСЕВ** Адм.д. №85 по описа на Административен съд Габрово за 2018 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл.185 и сл. от АПК.

Образувано е по Протест на Прокурор при Окръжна прокуратура Габрово– М. Г.против текст от Наредба за реда и условията за отглеждане на животни- домашни любимци и селскостопански животни на територията на Община Трявна /приета с Решение от 12.10.2009г. по Протокол №12/12.10.2009г. на ОбС Трявна/- чл. 23, ал. 3 от Наредбата, с искане същият да бъде отменен като незаконосъобразен.

В Протеста се твърди, че посочения по- горе текст от Наредбата е приет от ОС Трявна в противоречие с конкретни законови текстове, които са от нормативен акт от по- висок ранг. Като такъв се сочи чл. 39, ал. 2 и ал. 2а от ЗАНН.

По изложените съображения в Протеста, доразвити в съдебно заседание се иска отмяна на частта от протестираната Наредба като незаконосъобразна. Претендират се разноски.

Ответникът - ОбС Трявна, редовно призован, се представлява от надлежно упълномощен процесуален представител.

Прокурорът от ОП Габрово дава мотивирано заключение за основателност на така подадения Протест и изложените в него доводи за отмяна на частта от Наредбата. Счита че атакуваната част от нея е незаконосъобразна по мотиви, подробно изложени в депозирания Протест.

Протестът е подаден в предвидената от закона форма, от правоимащ по смисъла на чл. 186, ал. 2 от АПК субект, чието право на основание чл. 187, ал. 1 от същия нормативен акт може да се упражнява безсрочно, мотивиран е, поради което се явява редовен и допустим и следва да бъде разгледан по същество.

Оспорването е съобщено по реда на [чл.181, ал.1 и 2](apis://NORM|2024|8|181|/), чрез публикация в „Държавен вестник и на Интернет страницата на ВАС, към него няма присъединяване на други лица.

На основание чл. 192 от АПК делото се гледа и с участието на Прокурор от Окръжна прокуратура Габрово.

Наредбата е приложена към делото в цялост. ОбС Трявна е задължен да представи, при наличие, всички изменения на оспорения нормативен текст, заедно с преписката по приемането му, респективно по приемането на тези изменения, данни за предварителното обсъждане на проекта на спорния текст или на самата Наредба, мотивите за приемането му, доказателства за събиране на мнения и препоръки от населението на общината, за обнародване на проекта на наредбата, в едно с процесната правна норма. В изпълнение от ОбС Севлиево по делото е постъпило писмо с посочените в него приложения.

Съдът извърши проверка за наличието на съдържащите се в Протеста мотиви за отмяна на процесния акт и провери служебно за наличие на всички основания, измежду посочените в чл.146 от АПК, за прогласяване на неговата нищожност, както и на всички законови основания за отмяната му, неупоменати от страните.

За да се произнесе по съществото на правния спор, съдът взе предвид от фактическа и правна страна следното:

С Предложение до ОбС Кмет на Община Трявна поставя за обсъждане Наредба за реда и условията за отглеждане на животни- домашни любимци и селскостопански животни на територията на Община Трявна /приета с Решение от 12.10.2009г. по Протокол №12/12.10.2009г. на ОбС Трявна/. В тази връзка органът на местна администрация предлага на ОбС да вземе решение на основание чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА и чл. 8, ал. 2 и §78, ал. 1 от ЗОС, с което да приеме Наредбата, приложена към предложението.

С Покана на основание чл. 25, т. 1 от ЗМСМА е свикан ОбС Трявна за заседание на 12.10.2009г. при обявен дневен ред, в който е предвидено приемане на така посочената Наредба. С Решение от 12.10.2009г. тя е приета с мнозинство, след което е оповестена по надлежния ред.

Приложени са мотиви към предложението за приемане на така посочената Наредба.

Няма данни на засегнатите граждани и юридически лица да е била предоставена изрично възможност да правят препоръки и да дават мнения по проекта, нито е посочен срок за това, което е нарушение на разпоредбата на чл. 26 от ЗНА. В самите мотиви няма такива данни, няма информация в тази насока да са направени и в сайта на ОбС Трявна.

Липсват представени становища по направеното предложение за приемане на Наредбата от съответните комисии при Община Трявна, в които мотивирано да са обсъдени представените за приемане на разпоредби от Наредбата.

Към административната преписка е приложен текстът на Наредбата така, както е бил приет първоначално през 2009г., като са приложени и измененията на същата до момента.

В чл. 23, ал. 3 от Наредбата е посочено, че „Наказателните постановления, с които са наложени глоби в размер до 150 лева не подлежат на обжалване“.

При анализ и съпоставка на посоченият текст от Наредба за реда и условията за отглеждане на животни- домашни любимци и селскостопански животни на територията на Община Трявна от една страна и действащите към момента правни норми на територията на Р България се установява, че същата противоречи на нормативен акт от по- висока степен, като в тази насока е и налице произнасяне КС на РБ по аналогичен текст от ЗДвП- чл. 189, ал. 13, който с Решение №1/2012г. по КД№10/2011г. на КС на РБ е обявен за противокоституционен.

Оспореният текст от Наредбата е в противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 от КРБ, чл. 56 от КРБ, чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от КРБ, както и чл. 6, § 1 от КЗПЧОС.

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който установява [чл. 120, ал. 1 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|), е присъща на правовата държава характеристика, от една страна, и конкретен израз на принципа за разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона, от друга. При осъществяването на държавната власт съдилищата упражняват контрол за законност върху актовете и действията на административните органи и по този начин гарантират върховенството на закона ([чл. 4, ал. 1 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|4|)) и защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата ([чл. 117, ал. 1 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|117|)). Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Съдебният контрол за законност като същностен на правовата държава и на принципа за разделение на властите елемент предпоставя като своя закономерна последица изискването достъпът до правораздаване винаги да бъде открит. [Конституцията](apis://NORM|1002|0||) е възложила осъществяването на правораздаване на съдилищата, като е определила, че те защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата ([чл. 117, ал. 1](apis://NORM|1002|8|117|)). Следователно достъпът до съд едновременно като възможност и необходимост е жизненоважно условие за нормалното функциониране на правовата държава и на разделението на властите. От гледна точка на съдържанието си изискването за достъп до съд засяга широк кръг въпроси, като специално в областта на административното правораздаване на преден план стои съдебното обжалване на актовете и действията на администрацията.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите [Конституцията](apis://NORM|1002|0||) развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал важното значение, което има разпоредбата на [чл. 120, ал. 2 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|), както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона. Текстът на [чл. 120, ал. 2 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|) не говори специално за съдебно обжалване, но не би трябвало да има съмнение, че има предвид тъкмо него, доколкото той не може да не се свърже с ал. 1 на [чл. 120 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|) и систематическото си място в главата, посветена на съдебната власт. Следователно общата клауза, която този текст установява, има предвид тъкмо съдебното обжалване.

Именно предвид ролята и значението на общата клауза Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска [чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|). Изключенията от правилото според него могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, следователно малко на брой, при това задължително да не попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава ([Решение № 7 от 1995 г](apis://CORT|000006210|0||). по к.д. № 9 от 1995 г.; [Решение № 18 от 1997 г](apis://CORT|13037|0||). по к.д. № 12 от 1997 г; [Решение № 5 от 2006 г](apis://CORT|77835|0||). по к.д. № 1 от 2006 г.). Когато забраната за съдебно обжалване обхваща и административни актове, които засягат основни права, Конституционният съд вече е посочвал, че това би било допустимо само когато защитаваната ценност има приоритет пред тях и извежда националната сигурност като фактор, който може да оправдае ограничението на достъпа до съдебно обжалване по отношение на административни актове, защитата на обществения интерес или особено важни интереси на гражданите и обществото, без да се накърняват основни права на гражданите.

Според [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|) всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Това е основно субективно право, което е универсално. Правото на защита с оглед съдържанието си има различни аспекти, но най-вече то е право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. Тълкуван стриктно, текстът показва, че правото на защита не е ограничено само до съдебната защита. Ако защитата бъде постигната по административен ред и буквата, и духът на разпоредбата ще бъдат спазени (арг. от [чл. 56, изр. второ от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|)). Член 56 от Конституцията допуска правото на защита да се развие под една или друга форма и сам по себе си той не взема отношение по въпроса, дали и кога някоя от тях би могла да бъде изключена за сметка на друга или пък, че прилагането на една от възможните форми на защита е достатъчно, за да го удовлетвори. Отговори на тези въпроси може да даде единствено съпоставянето му с други текстове на [Конституцията](apis://NORM|1002|0||). Съвместното тълкуване на разпоредбата на [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|)във връзка с [чл. 117](apis://NORM|1002|8|117|) и [чл. 119 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|119|) води до заключението, че съдебната защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. Това е нормално, защото съдебната защита дава най-пълната възможна защита на нарушените права или засегнатите законни интереси, в т. ч. с оглед преследваните цели, възможното преразглеждане на въпроса и други правни последици. Възможността да се получи само административна защита се отнася единствено до хипотезата на [чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|) и тълкуването, което й дава Конституционният съд.

Следователно тълкуването на [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|) във връзка с [чл. 117](apis://NORM|1002|8|117|), [чл. 119](apis://NORM|1002|8|119|) и [чл. 120 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|120|) утвърждава идеята, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. В този дух нееднократно Конституционният съд е разглеждал общата клауза за съдебно обжалване на административните актове като част от правото на защита по [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|).

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, правото на защита по [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|), тълкуван в светлината на чл. 6, [§ 1 КЗПЧОС](apis://NORM|21002|8|6|), включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани. Колкото до размера на глобата, той също не би трябвало да има значение за допустимост или отказ да се допусне съдебно обжалване. Противният извод би означавал неоснователно да се стесни обхватът на правото на защита, макар че нито чл. 6, [§ 1 КЗПЧОС](apis://NORM|21002|8|6|), нито [чл. 56 от Конституцията](apis://NORM|1002|8|56|) дават някакви основания за подобен подход, нито пък съдържат указания за възможна диференциация в нормативната уредба на основата на съображения за целесъобразност. Стандартите относно правото на достъп до съд като част от правото на защита, прилагани у нас, не могат да бъдат по-ниски в сравнение с онова, което предвиждат установените международни стандарти. Ето защо, доколкото чл. 23, ал. 3 от посочената Наредба има отношение към административното наказване, а то е по същината си наказателна правораздавателна дейност, няма да бъде оправдано в характера на дейността да се търсят аргументи за ограничаването на достъпа до съд при налагането на административното наказание "глоба".

По изложените съображения правилно е залегналото твърдение в Протеста, че така приетите разпоредби на чл. 23, ал. 3 от оспорената Наредба противоречат на текстове от акт от по- горна степен, а именно чл. 4 от КРБ, чл. 56 от КРБ, чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от КРБ, както и чл. 6, § 1 от КЗПЧОС.

Противоречието на оспорения текст на Наредбата накърнява основно право на гражданите на Р България, а именно правото на защита срещу наложени им санкции с НП, като в оспорения текст от Наредбата е предвидена необжалваемост на санкцията с оглед нейния размер. В този смисъл, по изложените по- горе съображения същият текст от Наредбата е незаконосъобразен.

Налице са и допуснати съществени нарушения в процедурата по приемане на протестираната Наредба, в частност на изрично посочените в Протеста текстове, което също обуславя техната отмяна като незаконосъобразни.

От гореизложеното следва извода, че при издаването на процесните разпоредби от Наредба за реда и условията за отглеждане на животни- домашни любимци и селскостопански животни на територията на Община Трявна /приета с Решение от 12.10.2009г. по Протокол №12/12.10.2009г. на ОбС Трявна/ Общински съвет Трявна е допуснал съществени нарушения на формата, както и на материалния закон, които факти обосновават незаконосъобразност на посоченият текст от същата и налага отмяната му по тази причина. Съдът не намира, че са налице основания за прогласяване на нищожност на правната норма, т.к. Общинския съвет принципно са законово овластени да издават подзаконови нормативни актове, с които да регламентират видовете услуги, поради което процесната разпоредба следва да се счита за издадена от правоимащ орган. Това, че същата не съответства на приложимото законодателство, е основание за нейната отмяна, която следва да бъде прогласена от съда в настоящия му състав. В Протеста са изтъкнати мотиви в насока незаконосъобразност /неправилно приложение на материалния закон/, поради което съдът не следва да се ограничава само в основанията за прогласяване на нищожност.

С оглед резултата от настоящото производство, а именно отмяна на част от протестираната Наредба и факта, че протестиращата страна е заявила своевременно искане за присъждане на разноски, то такива следва да й бъдат присъдени в размер на 20 лева- ДТ за обнародване в ДВ.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал.1, предл. трето от АПК, Административен съд Габрово

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** Наредба за реда и условията за отглеждане на животни- домашни любимци и селскостопански животни на територията на Община Трявна /приета с Решение от 12.10.2009г. по Протокол №12/12.10.2009г. на ОбС Трявна/ в ЧАСТТА Й ДОСЕЖНО чл. 23, ал. 3 от Наредбата, като незаконосъобразна.

ОСЪЖДА Общински съвет гр. Трявна да заплати на Окръжна прокуратура Габрово сума в размер на 20 /двадесет/ лева, представляваща направени разноски по делото- ДТ за обнародване в ДВ.

След влизане в сила на съдебното решение, на основание чл. 194 от АПК, същото да се обнародва по реда, по който е обнародвана Наредбата, в която се съдържа процесната отменена нейна разпоредба и в 14- дневен срок в Административен съд Габрово да се изпрати информация и доказателства за изпълнението на този ангажимент от страна на Общински съвет Севлиево.

Решението подлежи на обжалване на основание чл. 210 и по реда на чл. 211 и сл. от АПК в 14- дневен срок от съобщаването му на страните чрез Административен съд Габрово пред Върховен административен съд.

Препис от съдебното решение да се връчи на страните ведно със съобщението.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:                                  ЧЛЕНОВЕ :**