

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Тричленен състав

---

### РЕШЕНИЕ № 13974

от 14.11.2018 г.

по адм. д. № 3748 / 2017 г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Четвърто отделение, в съдебно заседание на шести ноември в състав:

Председател: НИНА ДОКТОРОВА  
Членове: РУМЯНА МОНОВА  
КРАСИМИР КЪНЧЕВ

при секретар Т. Щ. и с участието на прокурора Д. Б. изслуша докладваното от председателя по адм. д. № 3748/2017

Производството е по реда на чл. 185-196 във връзка с чл. 132, ал. 2, т. 1 предложение първо от АПК.

Образувано е по жалба на адвокат М. Д. С. - пълномощник на "Пи Ейч Вайнс" ЕООД, с. Дамяница, община Сандански, Благоевградска област, с посочен съдебен адрес в гр. София, ж.к. "Обеля"-2, бл. 230, вх. "Б", ап. 49, против чл. 2 и чл. 13 от Наредба № 6 от 20.03.2007 г. за условията и реда за пасищно отглеждане на свине от източнобалканската порода и нейните кръстоски, обн. в ДВ, бр. 29 от 6.04.2007 г., доп. бр. 3 от 11.01.2011 г. в сила от 11.01.2011 г., издадена от министъра на земеделието и горите. А. С. прави уточнение на жалбата в съдебното заседание на 6.02.2018 г., че тя е за изменените и допълнени текстове на посочените разпоредби от Наредба № 6 от 20.03.2007 г., обн. в ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г. и в сила от 11.08.2017 г. В жалбата се твърди, че оспорените разпоредби са в противоречие с чл. 3, ал. 3, чл. 4 и чл. 14, ал. 1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), чл. 139, ал. 2 от Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВД) и на Регламент № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход. По изложените съображения в жалбата моли съда, да отмени посочените разпоредби от Наредба № 6 от 20.03.2007 г. като присъди на жалбоподателя направените разноски по представения списък на разноските и доказателства към него.

Ответната страна по жалбата- министърът на земеделието, храните и горите, чрез процесуалния си представител юрисконсулта Д. Ф. оспорва жалбата. Съображенията си, в които противопоставя възражения на твърденията в жалбата, излага в представените писмени бележки



и претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Участвалият по делото прокурор от Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на жалбата. Намира, че при издаване на Наредба № 6 от 20.03.2007 г. са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, при неспазване на изискванията на чл. 20, чл. 26, ал. 2, ал. 3 и 5 и чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Счита, че оспорените с жалбата разпоредби от Наредба № 6 от 20.03.2007 г. са в противоречие с чл. 3, ал. 3 и 4 от ЗОАРАКСД, като това му становище се отнася и за оспорването на чл. 13 от Наредба № 6 от 20.03.2007 г. По изложените съображения в становището прокурорът намира, че оспорените разпоредби следва да бъдат отменени.

С определение в закрито заседание от 11.04.2017 г. съдебният състав е приел, че оспорването е допустимо, поради което е разгледал жалбата по същество.

Относно възражението за недопустимост на жалбата, съдържащо се в писменото становище на ответната страна настоящият съдебен състав намира, че то е неоснователно. Дружеството-жалбоподател е регистрирано като земеделски стопанин в Областна дирекция "Земеделие"-Благоевград към Министерството на земеделието и храните, а понастоящем Министерство на земеделието, храните и горите, на 25.11.2016 г., според представеното заверено копие от регистрационната карта - лист 16 и 17 от делото.

Според чл. 186, ал. 1 АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Последната хипотеза на цитираната норма, която визира потенциалната възможност от засягане на права, законни интереси или поражение на задължения като предпоставка за обжалване, отразява съвременните демократични стандарти в развитието на процесуалната легитимация при упражняване правото на защита особено когато съществува заплахата за публични, колективни и частни интереси от незаконосъобразно правотворчество на администрацията.

По принцип нормативният административен акт се отнася до широк кръг от граждани, чиито законни интереси не само са засегнати, но и могат да бъдат засегнати. Затова и в чл. 186, ал. 1 АПК са посочени лицата, чиито интереси могат да бъдат засегнати. Възможността за съдебно обжалване от страна на граждани и юридически лица, предвидена в посочената норма, е винаги когато административният нормативен акт може да наруши права, законни интереси или да създаде задължения за тях. В този смисъл засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една възможност за засягане на правата. Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 АПК е възможност да се обжалват нормативните административни актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права - Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по к.д. № 11/2006 г.

Освен посоченото самите аргументи за обжалване на разпоредбите от наредбата представляват мотиви за аргументиране на правния интерес на дружеството-жалбоподател. С оглед на ограничения териториален обхват, на който може пасищно да се отглежда източнобалканската свиня забранява на земеделския стопанин да отглежда по този начин свине от посочената порода.

В светлината на това решение може да се направи извод, че дружеството-жалбоподател, като регистриран земеделски производител може да бъде засегнато от обжалваните разпоредби на Наредба № 6 от 20.03.2007 г., наричана в изложението само "Наредба № 6", тъй като тя се отнася за дейност, свързана с пасищното отглеждането на свине от източнобалканската порода. Дейността по опазване на застрашени от изчезване местни породи, важни за селското стопанство, се подпомага по Наредба № 7 от 24.02.2015 г. за прилагане на мярка 10 "Агроекология и климат" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. според чл. 3, т. 6, чл. 42.



Породата източнобалканска свиня е посочена в т. 34 от Приложение № 9 към чл. 41 като застрашена от изчезване рядка порода. Възможността за пасищното отглеждане на тази порода само на определени места може да засегне права и интереси на дружеството при кандидатстването му за подпомагане, поради което е налице правен интерес от обжалването.

Наредба № 6 е издадена по законовата делегация на чл. 139, ал. 2 ЗВД, според който условията и редът за пасищно отглеждане на свине от източнобалканската порода и нейните кръстоски се уреждат с наредба на министъра на земеделието, храните и горите. В ал. 1 на чл. 139, т. 9 е посочено, че се забранява пасищното отглеждане на свине, с изключение на източнобалканската порода и нейните кръстоски. От това следва, че Наредба № 6 е издадена от компетентен орган, по законовата делегация на чл. 139, ал. 2 ЗВД.

С издаването на Наредба № 6 се отменя Наредба № 41 от 24.09.2003 г. за ветеринарномедицинските изисквания при профилактиката и борба със заразните и паразитни болести по свинете, отглеждани при пасищни условия, като мотивите за приемането ѝ се съдържат в Доклад на заместник-министъра на земеделието и горите - л.33 от делото, в който са посочени териториите на областите Бургас, Варна и Шумен, в които отглеждането на източнобалканската свиня има многогодишни традиции. Мотивите за приемането ѝ са свързани с възможността от разпространение на болестта класическа чума по свинете, поради близкия контакт с диви свине и спиране на ваксинирането от това заболяване. Друг мотив е необходимостта от определяне на общини от посочените области, в планинските им територии, далече от промишлени свинекомплекси, като по този начин при засилен ветеринарномедицински контрол, да се регламентира отглеждането на източнобалканската свиня.

Наредба № 6 за първи път е приета и обн. в ДВ, бр. 29 от 6.04.2007 г., преди изменението на ЗНА, обн. в ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г. разпоредбата на чл. 20 ЗНА не е съществувала в настоящия ѝ вид, поради което формалното изискване за оценка не е съществувало. Непредставянето на такава не е съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

По делото са приложени от страна на ответника исканите становища на Инспектората и на дирекциите в Министерството на земеделието и горите - л.124 от делото, дадените такива, доклад на изпълнителния директор на БАБХ, изискани становища от Национално управление по горите, Държавен фонд "Земеделие", изпълнителни агенции и институти - лист 122 от делото, свързани с процедурата по приемане на наредбата и дадените становища.

Изменението и допълнението на Наредба № 6 е обн. в ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г. и е в сила от същата дата. С него са направени промени в оспорените текстове - чл. 2 и чл. 13, поради което предмет на настоящия съдебен контрол е изменението на оспорените разпоредби, тъй като редакцията на предходно съществуващите не е действащо право.

Производството по изменението на Наредба № 6 е започнало с доклад на заместник-министъра на земеделието и храните до министъра, в който са посочени мотивите за изменението. Изработен е и проект на изменение на Наредба № 6, който е подписан от министъра, заместник-министъра директорите на дирекции и началник отдели - лист 330 от делото. Проектът за изменение на наредбата е публикуван на интернет страницата на Министерството на земеделието, храните и горите на 22.02.2017 г. в Портала за "Обществени консултации", за обществено обсъждане. Същевременно е определен срок за представяне на становища по проекта до 24.03.2017 г. - лист 341-342. Постъпилите становища по проекта за изменение и допълнение на Наредба № 6 са отразени в Справка за отразяване на становищата, постъпили при съгласуването на наредбата - лист 183-214 от делото, като в нея са отразени мотивите за приемане на становищата и мотивите за неприемането им. На 2.08.2017 г. в същия портал на Министерството на земеделието, храните и горите е публикувана Наредба № 6 и Справка за отразяване на становищата, постъпили при обществените консултации на проекта на



наредбата - лист 344 от делото, включително и постъпилите становища. Към делото са приложени заявките за двете публикации.

Следва да се посочи, че за изменението на Наредба № 6 не е предвидено в закон да се извърши оценка на съответствието, според чл. 19 и 20 ЗНА.

Описаното фактическо установяване сочи на спазване на процедурата по изменение и допълнение на наредбата, разписана в чл. 26 ЗНА във всичките ѝ разпоредби.

Проведени са обществени консултации задължителни според чл. 26, ал. 2 ЗНА, съставеният проект е публикуван на интернет страницата на Министерството на земеделието, храните и горите, включително с доклада, в който са посочени мотивите, налагащи изменението на наредбата - ал. 3, определен е 30-дневен срок за провеждане на обществени консултации - ал. 4, публикувана е и справка за постъпилите предложения - ал. 5.

В доклада или мотивите налагащи изменението и допълнението на наредбата са посочени причините, целите, без да е предвидено ползването на финансови средства и без да се засяга правото на Европейския съюз, поради което и чл. 28, ал. 2 ЗНА е спазен. На последно място изменението и допълнението на Наредба № 6 е обнародвано и в Държавен вестник, бр. 65 от 11.08.2017 г.

Настоящият състав намира, че при изработването и публикуването на измененията и допълненията на Наредба № 6 не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, какъвто довод е наведен от прокурора, поради което той е неоснователен.

По доводите за допуснато противоречие с материалния закон, въведени от жалбоподателя:

Според предходната редакция на чл. 2 отглеждането на свине при пасищни условия се разрешава само за източнобалканската порода и нейните кръстоски на територията на области Бургас, Варна и Шумен, в определени общини (приложение № 1). Изменената редакция нормата е:

Чл. 2. (1) "Отглеждането на свине от източнобалканската порода и нейните кръстоски при пасищни условия се разрешава само на територията на области Бургас, Варна и Шумен, в определени общини (приложение № 1).

(2) В стадата по ал. 1 не се допуска включването на кръстоски във възпроизводството.

В жалбата се твърди, че чл. 2 от Наредба № 6 противоречи на чл. 3, ал. 3, ал. 3 ЗОАРАКСД, защото с поставените ограничения относно областите и общините, включени в тях, на територията на които може да се извършва пасищно отглеждане на източнобалканската свиня, се поставят ограничения върху стопанската инициатива и дейност. Твърдението е неоснователно. Никъде в Наредба № 6 не е поставена забрана за отглеждане на свине от източнобалканската порода. Всеки земеделски стопанин може да отглежда свине от тази порода, но не при пасищни условия, а в регистриран по съответния ред животновъден обект. Поставеното ограничение е единствено за пасищното отглеждане на свинете от тази порода. Ограничението е с цел запазване на ценните качества на месото на тази порода свине, придобити чрез хранене с жълъди, в природни условия. Друго съображение за ограничението при пасищното отглеждане на тази порода свине, че при тях има силно изразено стадно чувство, запазен стаден инстинкт, като отделните свине се движат на групи, а не самостоятелно. По този начин те могат да бъдат обгрижвани от пастир на големи горски територии с пресечени терени. По тези съображения съдебният състав намира, че наведеният довод е неоснователен.

Не може да се сподели и доводът за противоречие с чл. 4 ЗОАРАКСД, тъй като в ЗВД е забранено пасищното отглеждане на свине, с изключение на породата от източнобалканската свиня, като е предоставена законова делегация на министъра на земеделието, храните и горите да издаде наредба, в която да уреди редът и начинът на пасищното отглеждане на свине от



посочената порода. Този ред е детайлно уреден в чл. 3 от Наредба № 6. В него е посочено, че районите, в които се отглеждат при пасищни условия свинете от източнобалканската порода се определят със заповед на кмета, но по предложение на епизоотичната комисия към общината. Разписаният ред в нормата сочи на грижите, необходими за отглеждането на свинете при пасищни условия, разписани в 5 точки на ал. 2. Никъде в чл. 3 не са разписани изисквания за лицензионен режим, необходим за пасищното отглеждане на тази порода свине.

В чл. 4 от Наредба № 6 е посочено, че източнобалканските свине и техните кръстоски, отглеждани при пасищни условия, се идентифицират съгласно Наредба № 61 от 2006 г. за условията и реда за официална идентификация на животните, за които не са предвидени изисквания в регламент на Европейския съюз (ДВ, бр. 47 от 2006 г.). По реда на посочената наредба се регистрират всички животновъдни обекти и се идентифицират селскостопанските животни, като целта за тава е посочена в чл. 2 от Наредба № 61 от 2006 г. Правилата, разписани в посочената наредба са приложими за всички селскостопански животни. Самата Наредба № 61 от 2006 г. е издадена въз основа на законовата делегация на чл. 51, ал. 9 от Закона за ветеринарномедицинската дейност според § 6 от Преходните и заключителните й разпоредби. От това следва, че наложеното ограничение относно регистрационния режим е въз основа на закон, то е в съответствие с целите по чл. 2 ЗОАРАКСД, поради което наведеният довод за противоречие с чл. 14, ал. 1 ЗОАРАКСД е неоснователен.

Според чл. 13 от Наредба № 6 клане на свине, отглеждани по реда на тази наредба, се извършва в кланици, регистрирани от БАБХ и намиращи се на територията на областите Бургас, Шумен, Ямбол и Варна. Твърдението в жалбата е, че наложеното ограничение за клане само в кланиците в четирите области е незаконосъобразно. Твърдението е неоснователно. Клането на източнобалканската свине, отглеждани при пасищни условия, е ограничено. Това ограничение е свързано с териториите попадащи в източната част на Стара планина, на които се отглежда пасищно посочената порода, с възможността транспортирането им до кланицата да е в по-кратък период от време, тъкмо заради хуманното отношение към животните. Няма ограничение за клане на свинете от източнобалканската порода, които се отглеждат във ферми, затворено, не чрез пасищно отглеждане, да бъдат транспортирани и в други кланици, различни от тези в посочените четири области.

Не е без значение и публикуваният факт, че на 31.08.2018 г. в с. Тутраканци, Варненска област е регистриран вирусът на Африканската чума по свинете в 7 бр. свине, като това е потвърдено от Националната референтна лаборатория, а в с. Българево, също е регистрирана инфекция на същия вирус в четири диви прасета- съобщение от 1.11.2018 г. Поради това твърдението на дружеството-жалбоподател, че не било регистрирано заболяване от посочения вид по свинете от 2006 г., което създавало възможност за пасищно отглеждане на свинете от посочената порода и на други места в България е неоснователно.

По изложените съображения жалбата на "Пи Ейч Вайнс" ЕООД е неоснователна, поради което следва да бъде отхвърлена.

С оглед на изхода на спора искането на жалбоподателя за присъждане на разноски следва да се остави без уважение. Искането на ответната страна за присъждане на юрисконсултско възнаграждение следва да се уважи на основание чл. 143, ал. 4 АПК. С оглед на фактическата и правна сложност на спора и на основание чл. 78, ал. 8 ГПК, във връзка с чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ "Пи Ейч Вайнс" ЕООД следва да заплати на Министерството на земеделието, храните и горите разноски в размер на 200 лв.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал. 1, предложение последно от АПК, Върховният административен съд, четвърто отделение

**РЕШИ:**



ОТХВЪРЛЯ жалбата на "Пи Ейч Вайнс" ЕООД против чл. 2 и чл. 13 от Наредба № 6 от 20.03.2007 г. с последно изменение, обн. в ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г. за условията е реда за пасищно отглеждане на свине от източнобалканската порода и нейните кръстоски, издадена от министъра на земеделието и горите.

ОСТАВЯ без уважение искането на "Пи Ейч Вайнс" ЕООД за присъждане на направените разноски.

ОСЪЖДА "Пи Ейч Вайнс" ЕООД, ЕИК 131314007 да заплати на Министерството на земеделието, храните и горите разноски в размер на 200 (двеста) лева.

**Решението може да се обжалва пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.**

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 4918 от 02.04.2019 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - I колегия, по адм. д. № 841/2019 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)