

РЕШЕНИЕ

№ 71 15.01.2020 година, град Бургас



118
Дир. ирешме
15.01.2015

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - БУРГАС, XIX АДМИНИСТРАТИВЕН СЪСТАВ, на деветнадесети декември, две хиляди и деветнадесета година, в публично заседание в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЧАВДАР ДИМИТРОВ
ЧЛЕПОВЕ: 1. ХРИСТО ХРИСТОВ
2. МАРИНА НИКОЛОВА

секретар: Йовка Банкова

прокурор: Христо Колев

като разгледа докладваното от съдия М.Николова административно дело номер 2531 по описа за 2019 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е образувано по протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Бургас против чл.20, ал.2, т.1, т.2, т.3 и т.4, чл.27, ал.5, чл.35 и чл.52, ал.6 в частта относно „събиране, транспортиране“ от Наредба за управление на отпадъците на територията на община Карнобат (Наредбата), приета с Решение № 415.1 на двадесет и осмото заседание от 24.07.2014 г. на Общински съвет - Карнобат, изменена с Решение № 2210/19.12.2017г. на Административен съд - гр.Бургас по административно дело № 2914/2017г., в сила от 18.01.2018 г., изменена с Решение № 949/23.05.2019 г. по административно дело № 468 по описа за 2019 г. на Административен съд – гр. Бургас, в сила от 15.07.2019 г.

В протеста се излагат доводи за незаконосъобразност на протестираните разпоредби от Наредбата, като противоречащи на разпоредби от по-висок ранг. Иска се отмяната им.

В съдебно заседание протестът се поддържа от прокурор при Окръжна прокуратура – Бургас, който иска същият да бъде уважен. Претендира разноси.

Ответникът - Общински съвет - Карнобат, редовно и своевременно призован не изпраща процесуален представител.

Административен съд - Бургас, като взе предвид доводите на страните, съобрази събраните по делото доказателства и закона, намира за установено следното:

Наредбата за управление на отпадъците на територията на община Карнобат е приета с Решение № 415.1 на двадесет и осмото заседание от 24.07.2014 г. на Общински съвет-Карнобат. Същата е издадена на основание чл.21, ал.2 и чл.22, ал.4 от Закона за местното самоуправление и местната

администрация (ЗМСМА) и чл.22, ал.1 от Закона за управление на отпадъците.

Производството по приемането на Наредбата е иницирано от кмета на общината с докладна записка с изх.№ 08-99-216/11.07.2014г. и вх. № 729/11.07.2014 г. (л.30). С последната е отправено предложение до Общински съвет - Карнобат да отмени предходната Наредба за управление на отпадъците и поддържане на чистотата на територията на Община Карнобат, приета с решение на 23.12.2009г. и да приеме нова, която да бъде съобразена със ЗУО, общ. ДВ, бр.53/13.07.2012г. В докладната записка е посочено, че ЗУО поставя нови предизвикателства пред общинската администрация, като въвежда нови задължения, касаещи разделното събиране на отпадъците и поэтапно постигане на цели по тяхното рециклиране и оползотворяване. От представената по делото административна преписка се установява, че докладната записка е разгледана на проведено на 14.07.2014г. заседание на постоянната комисия по законност и обществен ред, като след направени предложения и станалите разисквания, комисията е подкрепила докладната записка и предлага на общинските съветници да приемат проекта (л.45). Проектът е разгледан на заседание на общинския съвет, проведено на 24.07.2014г. и Наредбата е приета на основание чл.21, ал.2 ЗМСМА и чл.22, ал.1 ЗУО, с 15 гласа „за“ от 18 присъствали на заседанието общински съветници от общо 21 (л.23-29). Установява се също, че с влязло в сила решение № 2210/19.12.2017г. постановено по адм.дело № 2914/2019г. по описа на Административен съд – Бургас, наредбата е изменена, като с решението е обявена нищожността на чл.59, чл.60, ал.1, 2 и 3 и чл.61 (л.47-51). С Решение № 949/23.05.2019 г. по административно дело № 468 по описа за 2019 г. на Административен съд – гр. Бургас, в сила от 15.07.2019 г. е отменен чл.50 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карнобат, приета от Общински съвет - Карнобат, **в частта** относно текста „... **събиране, транспортиране...**“.

При така установените факти се налагат следните правни изводи:

Наредбата е подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съда е регламентирано в дял трети, раздел III чл. 185-194 от АПК.

Съгласно чл. 186, ал.1 от 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, а съгласно ал.2 прокурорът може да подаде протест срещу акта. Според чл.187, ал.1 от АПК, упражняване на процесуалното право на протест в този случай не е обвързано с преклузивен срок.

С оглед това, съдът намира, че в настоящата хипотеза, протестът на прокурора от Окръжна прокуратура - Бургас, е процесуално ДОПУСТИМ. Разгледан по същество е **ОСНОВАТЕЛЕН**, поради следното:

При проверката за законосъобразност на издадения подзаконов нормативен акт в обжалваната му част съдът следва да провери издаден ли е



от компетентен орган и в предписаната от закона форма, спазени ли са процесуалноправните и материалноправните разпоредби.

Общинските съвети, като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл. 76, ал. 3 от АПК, вр. с чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и с чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, сред които и подзаконовни нормативни актове - наредби.

Предвид изложеното, съдът намира, че Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карнобат е издадена в изпълнение на конституционно закрепеното негово правомощие да издава наредби на територията на община Карнобат. Поради което, същата като цяло е издадена от компетентен орган.

При приемането на Наредбата е спазена и изискуемата от закона специална форма. Спазени са изискванията на чл.75, ал. 3 и 4 от АПК - посочен е вида на акта, органа, който го е приел и е определен главния му предмет. Като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане.

Въпреки дадените изрични указания от съда с разпореждане № 4292/29.10.2019г. представяне на доказателства за изпълнението на процедурата по чл.26, ал.2 от ЗНА в приложимата му редакция към момента на приемане на наредбата – данни за публикуване на интернет-страницата на Общински съвет -Карнобат на проекта за наредбата, заедно с мотивите, съответно докладите, с оглед осигуряването на 14-дневен срок за предложения и становища по проекта от заинтересованите лица, жалбоподателят не ангажира никакви доказателства за изпълнението на тази процедура при приемането на процесната наредба.

Както се посочи по-горе, по делото е представено решение № 2210/19.12.2017г. постановено по адм.дело № 2914/2019г. по описа на Административен съд – Бургас. Същото е влязло в сила на 18.01.2018г., съобразно поставения върху решението печат (л.51). Видно от обстоятелствената част на съдебния акт, по това дело е било представено като доказателство за публикуване на проекта на наредбата, ведно с мотивите, разпечатка от интернет-страницата на общината, от която се установява, че в раздела проекто-наредби от 2014г. са били публикувани докладната записка и мотивите за приемане на Наредбата. При извършена служебна справка в интернет страницата на община Карнобат (<https://karnobat.acstre.com/subsection-447-content.html>), действително се установява публикуване на докладната записка, проект за бъдещото решение на общинския съвет и проекта за наредбата, като при отваряне на файла изрично е посочено, че на заинтересованите лица се предоставя 14-дневен срок, за предложения и становища по проекта, но след думите „считано от“, не е попълнена датата, както това е било сторено при други проекти за наредби. От така установеното за настоящия съдебен състав остава неясна



датата, на която е бил публикуван проектът на наредбата и съдът не би могъл да провери дали е спазено изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА (в приложимата редакция). С оглед изложеното, наст оящият съдебен състав счита, че при приемането на процесната наредба е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила. Съдебната практика е константна, че провеждането на процедура по чл.66-71, вр. чл.79 от АПК и чл.26, ал.2 от ЗНА е задължително за всеки текст на подзаконовия нормативен акт и пропускането ѝ представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Съгласно приложимата редакция на чл.26, ал.2 от ЗНА в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. В случая не може да се установи по безспорен начин, че при приемането на наредбата е бил осигурен минимално изискуемия от закона 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Вземането на решение от общинския съвет, без да е спазена процедурата по обществени консултации не са просто нарушения на административнопроизводствените правила. Те са съществени процесуални нарушения, защото касаят правила, които обезпечат принципи на производството по издаване на подзаконови нормативни актове.

В тази връзка настоящият съдебен състав намира, че при приемането на процесната Наредба е допуснато съществено процесуално нарушение, което налага отмяна на протестираните в настоящото производство норми, дори само на това основание. Протестът обаче, е основателна и заради нарушение на материалния закон.

Протестираните разпоредби от наредбата имат следното съдържание:

чл.20, ал.2, т.1-4 от Наредбата „Изискването по ал. 1 не се прилага за:

1. *разрушаване на сгради с разгъната застроена площ (РЗП) под 100 кв. м;*
2. *реконструкция, основен ремонт и/или промяна предназначението на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв. м;*
3. *строеж на сгради с РЗП, по-малка от 300 кв. м;*
4. *разрушаване на негодни за ползване или застрашаващи сигурността строежи, когато тяхното премахване е наредено по спешност от компетентен орган.“*

Чл.27, ал.5 от Наредбата гласи, че *ползвателите на търговски обекти, производствени, стопански и административни сгради в населените места с население повече от 1 000 жители са длъжни да събират разделно отпадъците от хартия и картон, стъкло, пластмаси и метали и да ги предават на лица, притежаващи разрешение, комплексно разрешително или регистрационен документ и/или на организация по оползотворяване.*

Чл.35 от Наредбата „*Ползвателите на търговски обекти, производствени, стопански и административни сгради в населените места с население повече от 1000 жители, събират разделно получените от дейността им отпадъци от опаковки от хартия и картон, стъкло, пластмаси, дърво и метали на територията на обекта и ги предават в съответствие с изискванията на Наредба за опаковките и отпадъците от*

119

опаковки (Обн. ДВ. бр.85 от 6 Ноември 2012г., в сила от 06.11.2012 г.),
съответно - на настоящата наредбата.“

Чл.52, ал.6 – „Заповедта се изпълнява от лицата, с които Общината има сключен договор и притежаващи разрешително по чл. 35 от ЗУО за извършване на дейности по събиране, транспортиране, временно съхраняване и разкомплектоване на ИУМПС за сметка на собственика.“

Основните доводи за материалната незаконосъобразност на протестираните разпоредби е противоречието им с разпоредби от по-висок ранг. Според изложеното в протеста чл.20, ал.2, т.1-4 противоречат на чл.15, ал.1, т.ч, т.3, т.4, т.5 и т.10 от Наредба за управление на строителните отпадъци и за влягане на рециклирани строителни материали, приета с Постановление № 267/05.12.2017г., обн. в ДВ 98/2017г. Разпоредбите на чл.27, ал.5 и чл.35 от Наредбата, според протеста е в противоречие с чл.33 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО), а нормата на чл.52, ал.6, в частта относно „събиране, транспортиране“ са в противоречие с ч.35, ал.2, т.2 от ЗУО.

Относно чл.20, ал.2, т.1-4 от Наредбата.

При съпоставката между регламентираното в местната Наредба и Наредбата на МС е видно противоречието на атакуваните разпоредби с разписаното в чл.15 ал.1, т.1, т.3 и т.5 от Наредбата от 2017г., а именно: първите три хипотези от чл.20, ал.2, т.1, т.2 и т.3 касаят обекти с различни параметри -РЗП под 100 кв.м, по-малка от 500 кв.м и под 300 кв.м, съответно РЗП под 300 кв. м, под 700 кв.м и под 700 кв.м - съгласно чл.15, ал.1 от Наредбата на МС. Четвъртата хипотеза следва да се отнася не за всички негодни за ползване или застрашаващи сигурността строежи, както регламентира чл.20, ал.2, т.4 от Наредбата, а единствено за тези с РЗП по-малка от 300 кв.м, съобразно с чл.15, ал.1, т.10 от Наредбата на МС. При това положение, оспорените текстове от местната наредба се намират в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг – обстоятелство, което обуславя тяхната незаконосъобразност и налага отмяната им.

Относно законосъобразността на чл.27, ал.5 и чл.35 от Наредбата, следва да се посочи, че действително същите са в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг - разпоредбата на чл. 33 от ЗУО. В цитираната норма на чл. 33 от ЗУО е предвидено, че системите за разделно събиране на отпадъци по чл. 19, ал. 3, т. 6 и за разделно събиране на отпадъци от опаковки обхващат не по-малко от 6 000 000 жители на територията на страната и задължително включват всички населени места с население, по-голямо от 5000 жители, и курортните населени места. В оспорените норми на чл.27, ал.5 и чл.35 от Наредбата, както вече се посочи по-горе, се предвижда разделно събиране в населените места с население повече от 1 000 жители, с което на практика се **разширява** приложното поле за разделно събиране на отпадъци, като вместо при население 5000 души е посочено население повече от 1000 души. При това положение, отново се налага извод, че оспорените текстове от местната наредба се намират в пряко противоречие с нормативна

регламентация от по-висок ранг – обстоятелство, което обуславя тяхната незаконосъобразност и налага отмяната им.

Що се отнася до чл.52, ал.6 от Наредбата, цитиран по-горе, се установява, че текстът на нормата се отнася до изпълнението на заповедта за принудително преместване на ИУМПС, която съгласно разписаното в предходните алинеи на нормата се издава при неизпълнение от страна на собственика на излязлото от употреба МПС на предписанието за преместването му.

Съобразно разписаното в чл.35, ал.1 от ЗУО, за извършване на дейностите по третиране на отпадъци, включително за дейности по рециклиране на кораби по смисъла на Регламент (ЕС) №1257/2013, се изисква разрешение, издадено по реда на глава пета, раздел I, или комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел II от ЗООС, като според легалната дефиниция на понятието "третиране на отпадъците" са дейностите по оползотворяване или обезвреждане, включително подготовката преди оползотворяване или обезвреждане (§1 т. 44 от ДР на ЗУО). От своя страна чл.35, ал.2 от ЗУО в девет точки регламентира случаите, в които разрешение не се изисква, като измежду посочените в текста са събирането и транспортирането на отпадъци по смисъла на § 1 т.41 и 43 от ДР (т.2) и дейностите по оползотворяване на излезли от употреба моторни превозни средства (ИУМПС) и дейностите по разглобяване на употребявани автомобилни компоненти или на цели автомобили с цел получаване на части, детайли и вещества с последващото им съхранение и/или продажба (т.3). Съгласно разписаните в §1 т.41, т.42 и 43 от ДР на ЗУО легални дефиниции "събиране" е натрупването на отпадъци, включително предварителното сортиране и предварителното съхраняване на отпадъци, с цел транспортирането им до съоръжение за третиране на отпадъци; "транспортиране" е превозът на отпадъци, включително съпътстващите го дейности по товарене, претоварване и разтоварване, когато се извършва от оператора като самостоятелна дейност; "временно съхраняване" съобразно разписаното в Приложение № 1 към § 1 т.11 от ДР на ЗУО означава предварително съхраняване по смисъла на § 1 т.27 от ДР, а именно - дейност по съхраняване на отпадъци при мястото на образуване до събирането им в съоръжения, където те се разтоварват, за да се подготвят за последващо транспортиране до друг обект с цел оползотворяване или обезвреждане. Съгласно чл.35, ал.3 и ал.5 от ЗУО за извършване на дейностите по ал.2 т. 2–5 се изисква регистрация и издаване на документ по реда на глава пета, раздел II, като регистрационният документ за дейности по ал.2, т.2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи. От анализа на цитираната нормативна уредба се налага извод, че в случая разрешителен режим се изисква единствено за дейностите по чл.35, ал.1 от ЗУО, между които визираните в чл.52, ал.6 от Наредбата дейности не попадат. Съобразно законовата уредба, за тези дейности режимът е регистрационен, а не както е предвидено в оспорената разпоредба – след издаване на разрешение. Следователно с чл.52, ал.6 в обжалваната му част, в

120

противоречие със специалния ЗУО, Общински съвет- Карнобат е въвел изискване за притежаване на разрешително за извършване на дейностите по събиране и транспортиране на ИУМПС, каквото законът не предвижда (освен в хипотезата на чл.35, ал.4 от ЗУО при паличисто на съответните предпоставки). Допуснатото противоречие с нормативен акт от по-висока степен обуславя незаконосъобразност, поради което разпоредбата в оспорената ѝ част следва да се отмени.

По изложените съображения, протестът се явява основателен, като оспорените разпоредбите следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Предвид този изход на процеса и своевременно направеното искане, претендираните от Окръжна прокуратура – Бургас разноски следва да бъдат присъдени. Община Карнобат следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“ по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд Бургас, XIX-ти състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл.20, ал.2, т.1, т.2, т.3 и т.4, чл.27, ал.5, чл.35 и чл.52, ал.6 в частта относно „събиране, транспортиране“ от Наредба за управление на отпадъците на територията на община Карнобат (Наредбата), приета с Решение № 415.1 на двадесет и осмото заседание от 24.07.2014 г. на Общински съвет - Карнобат, изменена с Решение № 2210/19.12.2017г. на Административен съд - гр.Бургас по административно дело № 2914/2017г., в сила от 18.01.2018 г., изменена с Решение № 949/23.05.2019 г. по административно дело № 468 по описа за 2019 г. на Административен съд – гр. Бургас, в сила от 15.07.2019 г.

ОСЪЖДА Община Карнобат да заплати на да заплати на Окръжна прокуратура Бургас направените съдебни разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването на страните.

РЕШЕНИЕТО да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК, след влизането му в сила.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: _____

ЧЛЕНОВЕ: 1. _____
2. _____



