

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПЛОВДИВ

Р Е Ш Е Н И Е

№ 2272
12.11.2019 г.

гр. Пловдив

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд-Пловдив, XVI състав, в открито заседание на осемнадесети октомври през две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЗДРАВКА ДИЕВА
ЧЛЕНОВЕ: НЕДЯЛКО БЕКИРОВ
АЛЕКСАНДЪР МИТРЕВ

при секретаря Румяна Агаларева и при участието на прокурора Тодор Павлов, като разгледа АХД № 2097 по описа на съда за 2019 г., докладвано от СЪДИЯТА МИТРЕВ, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест от прокурор в Окръжна Прокуратура – Пловдив против разпоредбите на чл.39 ал.5, чл.43 ал.1, в само частта относно "... събиране, транспортиране...", както и чл.20, ал.2, ал.3, ал.4, ал.5 и ал.6, чл.93 ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, приета с Решение № 437 на Общински съвет Първомай, взето с Протокол № 37 от заседание на Общинския съвет, проведено на 19.06.2014 г. В протеста се поддържа, че оспорените разпоредби са в противоречие с нормативни актове от по – висока степен. Предлага се протестираните разпоредби да бъдат отменени. Претендират се направените от Прокуратурата разноски по делото.

В съдебно заседание протестът се поддържа от участващият прокурор, който моли същият да бъде уважен.

Ответникът по протеста не взема становище.

Административният съд, като взе предвид наведените доводи от страните и събраните по делото доказателства, намира за установено следното:

Протестът е подаден от надлежна страна, по смисъла на чл. 186, ал. 2 от АПК, поради което е допустим.

Разгледан по същество, той е основателен.

По делото няма спор, че оспорената Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай е приета с Решение № 437 (лист 9) на Общински съвет Първомай, взето с Протокол № 37 от заседание на Общинския съвет, проведено на 19.06.2014 г.

По делото е приложена Докладна записка вх.№ 53-0-126 от 09.06.2014г. до Председателя на Общински съвет гр.Първомай от Юлиян Димитров – заместник кмет на община Първомай (лист 42-43) относно приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, ведно с проекта на Наредбата.

По делото е приложена разпечатка от официалния сайт на Община Първомай, удостоверяваща датата на публикацията на проекта на Наредбата, а именно 23.05.2014г. (лист 44), както и мотивите за приемане на Наредбата.

По така направената публикация на проекта на Наредбата и мотивите, не са постъпили възражения, становища и предложения от заинтересованите лица, което е отразено в Акт за постъпили/ не постъпили възражения от 09.06.2014г. (лист 45).

Във връзка с чл.22 ал.3 от Закона за управление на отпадъците, Общински съвет Първомай е публикувал на своята интернет страница покана до всички заинтересовани лица, органи и неправителствени организации на 06.06.2014г. от 14:00 часа в пленарната зала на Община Първомай за публично обсъждане на проекта за Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, видно от приложената на лист 49 по делото извадка от официалния сайт на Община Първомай. На проведеното обществено обсъждане не са постъпили предложения за допълнения или изменения на проекта на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, което се установява от приложения по делото Протокол от 06.06.2014г. (лист 122).

На 19.06.2014 г. е проведено заседание на Общински съвет Първомай при присъствали 20 общински съветника при общ брой на съветниците - 21. На заседанието с Решение № 437 Общински съвет Първомай, с 20 гласа “за” е приел Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай. Като основание за приемане на Наредбата са посочени чл.21, ал.2 във вр. с ал.1, т.23 от от ЗМСМА и чл.22 и §12 от Закона за управление на отпадъците.

Протестираните в настоящото производство разпоредби на приетата Наредба са със следното съдържание:

Чл. 20. (2) 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.

(3) Планът по ал. 1 се включва в обхвата на инвестиционните проекти по глава осма от Закона за устройство на територията, а за обектите, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект, се изготвя като самостоятелен план.

(4) Плановете за управление на строителни отпадъци се одобряват:

1. за строежи, за които се изисква одобрен инвестиционен проект – като част от процедурата за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти по реда на глава осма, раздел II от Закона за устройство на територията от органа, отговорен за тяхното одобряване;

2. за обекти, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект – от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице.

(5) Компетентният орган по ал. 4 може да изисква предоставяне на допълнителна информация или отстраняване на нередностите в случай на несъответствие с изисквания на наредбата по чл. 43, ал. 4 от ЗУО, като изпраща мотивирано становище до заявителя не по-късно от 15 дни от получаване на плана.

(6) В случаите по ал. 4, т. 2 кметът на общината одобрява плана за управление на строителни отпадъци или мотивирано отказва одобрението му в срок до един месец от получаването на плана или от отстраняването на нередностите и/или предоставянето на допълнителната информация

Чл.39 (5) Дейности по събиране, съхраняване, преработване, транспортиране и/или обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по ЗУО.

Чл.43 (1) Лицата, извършващи дейности по събиране, транспортиране, временно съхраняване, предварително третиране, оползотворяване и/или обезвреждане на негодни за употреба батерии и акумулатори /НУБА/, трябва да притежават съответното разрешение по ЗУО.

Чл.93 (2) пр.1 - За нарушенията по ал.1, т.1 - 3, 5, 6, 8 - 11 се налагат имуществени санкции в размер от 30 000 до 100 000 лв.

(3) пр.1 - При повторно нарушение по ал. 1, т. 1 - 3, 5, 6, 8 - 11 се налага имуществена санкция в размер от 60 000 до 200 000 лв.

Така установената фактическа обстановка мотивира следните правни изводи:

След като е сезиран с оспорване, при служебния и цялостен контрол върху законосъобразността на протестираните разпоредби на Наредбата, съгласно чл.168, ал.1 от АПК, приложима субсидиарно по силата на чл.196 от АПК, съдът провери най-напред тяхната валидност. Това се налага поради служебното начало в административния процес, съгласно принципа за това, въведен с нормата на чл.9 от АПК.

Оспорените текстове на Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, както и цялата наредба са приети на основание чл.21, ал.2 във вр. с ал.1, т.23 от ЗМСМА и чл.22 и §12 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/. Съгласно чл.22 ал.1 от ЗУО, Общинският съвет приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци,

опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на територията на общината, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси. Съгласно ал.2 на същата разпоредба с наредбата по ал. 1 се уреждат и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т.ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11. С оглед на цитираните разпоредби, следва да се отбележи, че общинският съвет разполага с правомощието да уреди чрез приемането на наредба правоотношения, свързани с управлението на отпадъците, но извън уредените от ЗУО и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, при спазване на разпоредбите на чл. чл. 75 - 79 от АПК, при субсидиарно приложение на разпоредбите на Закона за нормативните актове (ЗНА) за неуредените въпроси. С разпоредбата на чл. 76, ал. 3 от АПК е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл. 8 от ЗНА. Съгласно чл. 10, ал.1 и 2 от ЗНА, приложим на основание чл. 80 от АПК, с един акт следва да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. Недопустимо и в противоречие с чл. 75, ал. 2, чл. 76, ал. 1 и 2 от АПК, идентични с разпоредбите на чл. 8, чл. 7, ал. 2, чл. 3, ал. 1 и чл. 2 от ЗНА във връзка с чл. 80 от АПК, е с наредба, издадена от общински съвет, да се преуреждат или цялостно уреждат обществени отношения, уредени с нормативен акт от по-висока степен, тъй като компетентността да се издават подзаконови нормативни актове е непрехвърлима.

При приемането на Наредбата не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила. Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 ЗНА в приложимата редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В ал.2 е предвидено, че преди внасяне 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. Както бе посочено по-горе в мотивите на настоящото решение по делото е представена разпечатка от официалния сайт на Община Първомай, удостоверяваща датата на публикацията на проекта на Наредбата и мотивите, а именно 23.05.2014г. Заседанието на Общински съвет Първомай, с което са приети протестираните разпоредби на Наредбата е проведено на 19.06.2014г., следователно е спазен и 14-дневния срок за предложения и становища по проекта.

Тук следва да се съобрази и нормата на чл.22 ал.3 от ЗУО, съгласно която Общинският съвет публикува на своята интернет страница и подлага на обществено обсъждане проекта за наредба по ал. 1, като е посочено, че в обсъждането могат да участват всички заинтересовани лица, органи и

неправителствени организации. По делото са представени извадка от официалния сайт на Община Първомай относно публикацията на покана до всички заинтересовани лица, органи и неправителствени организации за публично обсъждане на проекта за Наредба, както и Протокол от 06.06.2014г., от който се установява, че не са постъпили предложения за допълнения или изменения на проекта на Наредбата.

По отношение на оспорването на чл.20, ал.2 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, следва да се отбележи, че същата противоречи на разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 3, т. 4, т. 5 и т. 10 от Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали /НУСОВРСМ/, като съгласно последно цитираната, план за управление на строителните отпадъци не се разработва и не се прилагат изискванията на тази глава при: 1. премахване на сгради с разгъната застроена площ (РЗП), по-малка от 300 кв. м; 3. реконструкция и основен ремонт на строежи с РЗП, по-малка от 700 кв. м; 4. промяна на предназначението на строежи с РЗП, по-малка от 700 кв. м; 5. строеж на сгради с РЗП, по-малка от 700 кв. м; 10. премахване на негодни за ползване или застрашаващи безопасността строежи, когато е наредено по спешност от компетентен орган, с РЗП, по-малка от 300 кв. м. Тоест с оспорения текст на Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай са предвидени случаи, които са предвидени и в НУСОВРСМ, но по отношение на тяхната квадратура са предвидени по-малки по размер кв. м. и не са съобразени с тези предвидени в НУСОВРСМ, което е в противоречие с акт от по-висока степен и съответно оспорената разпоредба подлежи на отмяна.

На следващо място, съгласно чл.20, ал.3 от протестираната Наредба, планът по ал. 1 се включва в обхвата на инвестиционните проекти по глава осма от Закона за устройство на територията, а за обектите, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект, се изготвя като самостоятелен план. А съгласно ал.4, планове за управление на строителни отпадъци се одобряват: 1. за строежи, за които се изисква одобрен инвестиционен проект – като част от процедурата за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти по реда на глава осма, раздел II от Закона за устройство на територията от органа, отговорен за тяхното одобряване; 2. за обекти, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект – от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице. Така приетите разпоредби противоречат на чл. 11, ал. 4 от ЗУО вр. чл. 156б от ЗУТ. Съгласно чл.11, ал.4 от ЗУО планове за управление на строителни отпадъци, когато не са одобрени по реда на чл. 156б, ал. 6 ЗУТ, се одобряват от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице по искане на възложителя на строежа след влизането в сила на разрешението за строеж и преди откриването на строителната площадка и/или преди започването на дейностите по изграждане или премахване на обект по ал. 1. Ето защо оспорените текстове на чл.20, ал.3 и ал.4 от протестираната Наредба също следва да се отменят, като незаконосъобразни.

На следващо място, съгласно чл.11 ал.6 от ЗУО, компетентните органи по ал.4 и 5 могат да изискват предоставяне на допълнителна информация или отстраняване на нередовности в случай на несъответствие с изисквания на наредбата по чл. 43, ал. 4, като изпращат мотивирано становище до заявителя не

по-късно от 14 дни от получаването на плана, а съгласно ал.7 на същата разпоредба компетентните органи по ал.4 и 5 одобряват плана за управление на строителни отпадъци или мотивирано отказват одобряването му в 14-дневен срок от получаването на плана или от отстраняването на нередовностите и/или предоставянето на допълнителната информация. От съдържанието на чл.20 ал.5 и 6 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, може да се направи извод, че в тях са предвидени по-големи срокове (съответно 15 дни и до един месец от получаване на плана), което е в противоречие с предвидените в чл.11 ал.6 и ал.7 от ЗУО срокове. Като издадени в противоречие с акт от по-висока степен разпоредбите на чл.20 ал.5 и 6 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, следва да бъдат отменени.

Що се отнася до протестираните текстове на чл.39 ал.5 и чл.43 ал.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, съдът счита следното:

От съдържанието на протестираните разпоредби е видно, че същите предвиждат че лицата извършващи дейности по **събиране**, съхраняване, преработване, **транспортиране** и/или обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти (така чл.39 ал.5) и по **събиране**, **транспортиране**, временно съхраняване, предварително третиране, оползотворяване и/или обезвреждане на негодни за употреба батерии и акумулатори /НУБА/ (така чл.43 ал.1), трябва да притежават съответното разрешение по ЗУО. Но съгласно чл.35 ал.2 т.1, т.2 от ЗУО, разрешение не се изисква за **събиране и транспортиране** на отпадъци по смисъла на §1, т.41 и 43 от допълнителните разпоредби. Разрешително се изисква само за дейностите по чл.35, ал.1 от ЗУО, между които събирането и транспортирането не попадат. Тук следва да се съобрази, че съгласно разпоредбата на чл.35 ал.3 и ал.5 от ЗУО за извършването на дейностите по ал.2, т.2 -5 от ЗУО се изисква само регистрация и издаване на документ по реда на глава пета, р-л II, като регистрационният документ за дейностите по ал.2, т.2 от ЗУО се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи. Съобразно нормата на чл. 35, ал. 2, т. 2 от ЗУО се изисква само регистрационен документ, не и разрешително.

С оглед на това съдът намира, че разпоредбите на чл.39 ал.5 и чл.43 ал.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, само в частта относно "... **събиране, транспортиране...** " се явяват материално незаконосъобразни, постановени в противоречие на нормативен акт от по-висока степен - чл. 35, ал. 2, т. 2 и чл. 35, ал. 3 и ал. 5 от ЗУО, поради което същите следва да се отменят, в посочената част.

По отношение на оспорването на чл.93, ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, следва да се отбележи, че същите противоречат на чл.145 ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от ЗУО.

Тук на първо място следва да се отбележи, че текстовете на чл.93, ал.1, т.1 - 3, 5, 6, 8 - 11 от протестираната наредба, възпроизвеждат съдържанието на нарушенията по чл.145, ал. 1, т. 1 - 3, 5, 6, 8 - 11 от ЗУО, като с наредбата е предвиден по-голям размер на имуществената санкция за тези нарушения, а именно от 30 000 до 100 000 лв., а в ЗУО за същите тези нарушения е определен

размер 15 000 до 50 000 лв. Същото се отнася и за имуществената санкция по чл.93 ал.3 пр.1от наредбата, в случаите на повторно нарушение в размер от 60 000 до 200 000 лв., която е по-висока от предвидената в чл.145 ал.3 пр.1от ЗУО в размер 30 000 до 100 000 лв. Следователно чл.93, ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, противоречат на акт от по-висока степен и следва да бъдат отменени.

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че протестираните текстове на чл.39 ал.5, чл.43 ал.1, в частта относно "... събиране, транспортиране...", както и чл.20, ал.2, ал.3, ал.4, ал.5 и ал.6, чл.93 ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай, като приети в противоречие с материалноправни норми от по-висок ранг следва да бъдат отменени.

С оглед изхода на спора, на основание чл. 143, ал. 1от АПК, в полза на протестиращата страна се дължат сторените разноски по производството, които се констатираха в размер на 20 лв.

Воден от горното, на основание чл. 193, ал. 1, предложение четвърто от АПК, съдът

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл.39 ал.5, чл.43 ал.1, в частта относно "... събиране, транспортиране...", както и чл.20, ал.2, ал.3, ал.4, ал.5 и ал.6, чл.93 ал.2 пр.1 и ал.3 пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Първомай.

ОСЪЖДА Общински съвет Първомай да заплати на Окръжна прокуратура – Пловдив сумата в размер 20 лв., представляваща заплатени разноски по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от съобщението за изготвянето му пред Върховния административен съд на Република България.

Решението да се разгласи по реда на чл.194 от АПК при неподаване на касационни жалби или протести или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.