РЕШЕНИЕ

№ 1166

Гр. Пловдив, 06.07.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, XVI състав, в публично съдебно заседание на девети юни, две хиляди и двадесетата година, в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИЧО ДИЧЕВ
ЧЛЕНОВЕ:ЙОРДАН РУСЕВ
СВЕТЛАНА МЕТОДИЕВА

при секретаря Стефка Костадинова и с участието на прокурора при Окръжна прокуратура - Пловдив Костадин Паскалев, като разгледа докладваното от съдия Св.Методиева адм.дело № 2181 по описа за 2019 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по реда на чл.191 от АПК.

Образувано е по протест на Окръжна прокуратура Пловдив против разпоредбите на чл.16, ал.2, т.1-4, чл.16, ал.3 и ал.4, чл.16, ал.5 и ал.6, чл.34, ал.1, чл.56, ал.8, чл.78, ал.2, пр.1 и ал.3, пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на **Община Съединение,** приета с Решение № 298, взето с Протокол № 42 от заседание от 19.08.2014 г. на Общински съвет Съединение.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на оспорените разпоредби, поради противоречието им с нормативни актове от по-висока степен. В съдебно заседание прокурорът поддържа протеста само по отношение на наведените доводи и направените искания за отмяна на оспорената разпоредба на чл.56, ал.8 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, предвид извършените действия от страна на ответника по изменение на останалите протестирани разпоредби от Наредбата в хода на производството. Претендира се присъждане на направените разноски от 20 лева за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

Ответникът по протеста – Общински съвет Съединение, не е изпратил представител в съдебно заседание, като не е взел конкретно становище по оспорването, но е ангажирал доказателства за предприети действия по изменение на текстове от оспорената Наредба.

Оспорването е съобщено по реда на чл.181 от АПК, като по делото е конституирана допълнителна страна – „Рейсър Ауто“ ЕООД гр. София. Присъединилата се частично към оспорването страна „Рейсър Ауто“ ЕООД гр. София, не е изпратила представител в последното заседание по делото, но в молбата за присъединяване и в писмено становище е изложила доводи в подкрепа на оспорването само на разпоредбата на чл.56, ал.8 от Наредбата на община Съединение, а именно досежно нейната незаконосъобразност, предвид противоречието ѝ с разпоредбата на чл.35, ал.2, т.2, ал.3 и ал.5 от ЗУО.

Протестът е подаден срещу няколко и се поддържа срещу една разпоредба от подзаконов нормативен акт, а именно Наредба на Общински съвет – Съединение, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2 от АПК. Същият е подаден от прокурор от съответната окръжна прокуратура, съгласно правомощието му по чл.186, ал.2 от АПК. Що се касае до молбата за присъединяване към оспорването, то същата изхожда от юридическо лице „Рейсър Ауто“ ЕООД, което е представило Решение на Директор РИОСВ – София, за регистриране и издаване на регистрационен документ с № 12-РД-862-00 от 05.12.2012 г., издаден на основание чл.78, ал.9, вр. с чл.35, 3 и ал.5 от ЗУО за извършване на дейност по транспортиране /събиране и транспортиране/ в съответствие с §1, т.41 и т.43 от ДР на ЗУО на територията на цялата страна на отпадъци, съставляващи излезли от употреба превозни средства от физически и юридически лица и излезли от употреба превозни средства, които не съдържат течности или други опасни компоненти от физически и юридически лица. С оглед съдържанието на атакуваната от прокурора и присъединилата се страна разпоредба на чл.56, ал.8 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, а именно „Заповедта се изпълнява от лицата, с които Община Съединение 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“, то „Рейсър Ауто“ ЕООД, като лице, притежаващо регистрационен документ за дейности с излезли от употреба превозни средства, включващи и събиране и транспортиране на такива, който документ е с териториален обхват на територията на цялата страна, принципно се явява адресат на посочената подзаконова разпоредба, доколкото би могло да осъществява дейността, за която му е издаден регистрационен документ по ЗУО и на територията на Община Съединение. Според чл.186, ал.1 от АПК право да оспорват подзаконовите нормативни актове 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. В тази връзка и доколкото оспорената разпоредба създава конкретни ограничения, свързани с възведени задължения по осъществяване на регистрираната дейност на дружеството, настоящата съдебна инстанция намира, че в случая е налице установен правен интерес от оспорването ѝ за дружеството и доколкото подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, съгласно чл.187, ал.1 от АПК, то така направеното оспорване, както с протеста, така и с молбата от „Рейсър Ауто“ ЕООД, се явява процесуално допустимо и подлежи на разглеждане от съда.

Съдът, като взе предвид събраните по делото доказателства, установи следното от фактическа страна:

С предложение от 31.07.2014 г. Кметът на Община Съединение предложил на Общински съвет Съединение да приеме решение за приемане на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА на Наредба за управление отпадъците на територията на община Съединение. Проект на Наредбата, но без мотиви или доклад към същата, бил публикуван на интернет страницата на Община Съединение през месец май 2013 г., видно от представената разпечатка от електронната страница. С Решение № 298, взето с протокол № 42 от заседание на Общински съвет Съединение, проведено на 19.08.2014 г. при гласували „за“ 14 общински съветници от общо присъствали 14 от 17 общински съветници, била приета Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, чийто чл.56, ал.8 гласи следното: „Заповедта се изпълнява от лицата, с които Община Съединение 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“.

В хода на образуваното пред настоящия съд производство по протест на ОП-Пловдив, последвали изменения и допълнения на Наредбата, приети с Решение № 99, взето с Протокол № 17 от 19.12.2019 г., които се отнасяли до изменение на протестираните текстове на чл.16, ал.2, т.1-4, чл.16, ал.3 и ал.4, чл.16, ал.5 и ал.6, чл.34, ал.1, чл.78, ал.2, пр.1 и ал.3, пр.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, **но не засегнали разпоредбата на чл.56, ал.8 от Наредбата**, която останала в първоначалната си редакция.

С оглед на установените факти, от правна страна съдът намери следното:

На първо място, по отношение на констатираното изменение на по-голямата част от протестираните текстове, тоест всички без един и заявеното в тази насока от страна на прокурора, че не поддържа протеста си в тази част, съдът намира, че са налице основания за частично прекратяване на производството. И това е така, доколкото с така

извършеното изменение на оспорените разпоредби от страна на ответника, които вече са с различно съдържание, следва да се счете, че е отпаднал правният интерес от оспорване. Поради това и предвид наличието на основание по чл.159, т.4 от АПК в тази му част протестът ще следва да се остави без разглеждане, а производството да бъде прекратено.

По отношение на поддържаното оспорване на разпоредбата на чл.56, ал.8 от Наредбата от страна на прокурора и присъединената към оспорването страна, безспорно е по делото, че оспорената разпоредба е от нормативен административен подзаконов акт, по смисъла на чл.75 от АПК, който е издаден по реда на чл.76, ал.3 от АПК с оглед уреждане на обществени отношения с местно значение, което произтича от самото наименование на Наредбата, както и от съдържанието на текста на чл.1 от същата. В чл.21, ал.2 от ЗМСМА е предвидена компетентност на общинския съвет, в изпълнение на правомощията му по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Решение № 298/19.08.2014 г., с което е приет текстът на оспорената разпоредба на чл.56, ал.8 от Наредбата, е основано на чл.21 от ЗМСМА, като с оглед на изложеното по-горе Общински съвет Съединение се явява материално и териториално компетентен орган, който разполага със законовото правомощие да уреди нормативно обществени отношения с местно значение, каквито именно се явяват тези по управлението на отпадъците на територията на Община Съединение. В §1 от ПЗР на Наредбата е посочено, че същата е издадена на основание чл.22 от ЗУО, която предвижда общинският съвет да приеме наредба, с която да определи 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 своя територия, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответни услуги по реда на ЗМДТ. Следователно и оспорената разпоредба е приета от компетентен орган в изпълнение на правомощията му и в тази връзка не е нищожна.

При приемането на Наредбата е спазена изискуемата от закона специална форма, както и изискванията по чл.75, ал.3 от АПК, а като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане.

Що се касае до процедурата по приемането на оспорената разпоредба от Наредбата, то въпросното Решение № 298/19.08.2014 г. на Общинския съвет е взето съобразно с разпоредбите на чл.27 от ЗМСМА, в редакцията му към момента на приемането на Решението, като е спазено изискването по отношение на кворум и мнозинство. Отчасти са спазени и изискванията на чл.26 от ЗНА, в редакцията му към момента на приемане на текста на

оспорената разпоредба, като е налице изготвен проект на Наредбата, за който са представени доказателства да е бил и публикуван на интернет страницата на Община Съединение и да е бил предоставен минимално предвидения срок от 14-дни за становища и предложения от заинтересованите лица. Не са представени доказателства обаче, въпреки указанията на съда за представяне такива и при посочването от органа, че е изпратил пълната административна преписка, по спазването на всички относими изисквания на ЗНА, за стриктното изпълнение процедурата по чл.26, ал.2 от ЗНА, а именно проектът на нормативния акт да е публикуван заедно с мотиви, съответно доклад. При това положение и макар Решението на Общинския съвет за приемане Наредбата да е взето след срока по чл.26, ал.2 от ЗНА, в относимата редакция на закона, то това е станало в нарушение разпоредбата на чл.26, ал.2 от ЗНА, доколкото не е била предоставена предвидената в закона възможност на заинтересованите лица да се запознаят с мотиви, съответно доклад към проекта за подзаконов нормативен акт. Посоченото процесуално нарушение е предшествано и обусловено от нарушение на чл.28 от ЗНА, /в съответната редакция към момента на приемане на Наредбата/, приложим, съгласно чл.80 от АПК, касателно изискването за наличието на мотиви към проекта на нормативен акт и тяхното конкретно съдържание. Така, видно е, че в приложеното по делото предложение от Кмета на Община Съединение се предлага на Общинския съвет да приеме решение за приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, като е посочено, че е спазено изискването на чл.28 от ЗНА, но практически без да са изложени каквито и да било мотиви към проекта на Наредбата, а единствено е уточнен нейният предметен обхват. Следва да се има предвид, че съгласно чл.28 от ЗНА мотивите следва да съдържат данни да причините, които налагат приемането на подзаконовия нормативен акт; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Мотиви с такова съдържание не са приложени по административната преписка, нито са налице данни, видно от Протокол № 42/19.08.2014 г., такива да са били представени и/или обсъждани на заседанието на Общинския съвет, на което е взето решението за приемане на Наредбата. Съгласно чл.28, ал.3 от ЗНА /ред. ДВ. бр.46/2007 г./ проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган. Следователно, в случая е налице нарушение на процедурата, предвидена в ЗНА, при приемане на оспорената разпоредба от нормативния административен акт, което принципно съставлява самостоятелно основание за отмяната ѝ

По същество, що се касае до доводите на прокурора и на присъединилата се към оспорването страна за незаконосъобразност на оспорената разпоредба на чл.56, ал.8 от Наредбата, съдът намира същите за основателни.

Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. В такъв смисъл е и разпоредбата на чл.8 от ЗНА, която предвижда, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно с нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Според чл.15, ал.1 от ЗНА всеки нормативен акт следва да съответства на Конституцията и другите нормативни актове от по-висока степен. Следователно, в рамките на правомощията си по чл.21, ал.2, вр. с ал.1 от ЗМСМА да приемат наредби общинските съвети следва задължително да съобразяват приеманите от тях подзаконови нормативни актове от местно значение с нормативните актове от по-висока степен, като не следва да се допуска противоречие на подзаконов нормативен акт със закона, нито преуреждане по различен начин на вече уредени от закона обществени отношения. В конкретния случай това изискване за упражняване правомощията на общинския съвет в определените от посочените разпоредби нормативни рамки не е било спазено.

Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, както се посочи, е издадена в изпълнение на ЗУО. Законът в разпоредбата на чл.35, ал.1 предвижда, че за извършване на дейностите по третиране на отпадъци, включително за дейности по рециклиране на кораби по смисъла на Регламент (ЕС) № 1257/2013, се изисква: 1. разрешение, издадено по реда на глава пета, раздел I, или 2. комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел II от Закона за опазване на околната среда. Нормата на ал.2 на чл.35 от ЗУО регламентира изключение, като сочи, че **разрешение не се изисква за**: 1. събиране и предварително съхраняване на отпадъци на мястото на образуване, включително на отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ); **2. събиране** и **транспортиране** на отпадъци **по смисъла на § 1, т. 41 и 43 от допълнителните разпоредби;** 3.дейности по оползотворяване на неопасни отпадъци, обозначени с кодове R3, с изключение на газификация и пиролиза, когато компонентите, образувани от дейността, се използват като химикали, R5, R11, R12 и R13 по смисъла на приложение № 2 към § 1, т. 13 от допълнителните разпоредби, с изключение на ОЧЦМ, отпадъци от метални опаковки, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване (ИУЕЕО), негодни за употреба батерии и акумулатори (НУБА), излезли от употреба моторни превозни средства (ИУМПС) и дейности 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;4. дейности по обезвреждане на собствени неопасни отпадъци на мястото на образуването им, обозначени с код D2, D3, D8, D9, D13 и D14 по смисъла на приложение № 1 към § 1, т. 11 от допълнителните разпоредби; 5. дейност, обозначена с код R1 по смисъла на приложение № 2 към § 1, т. 13 от допълнителните разпоредби, отнасяща се до изгаряне с оползотворяване на получената енергия в специализирани за целта съоръжения на неопасни отпадъци, по определението за "биомаса" по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби; 6. дейности по обратно приемане на територията на търговски обекти на масово разпространени отпадъци от опаковки, за които има организирана депозитна или друга система за многократна употреба, батерии и акумулатори, електрическо и електронно оборудване (ЕЕО) и гуми; 7. дейност по предварително обработване, обозначена с код R12 по смисъла на приложение № 2 към § 1, т. 13 от допълнителните разпоредби, на собствени неопасни отпадъци от опаковки на мястото на образуването им, включително на територията на търговски обекти; 8. дейности по разделно събиране на отпадъци, които не се извършват по занятие, като събиране на лекарства с изтекъл срок на годност от аптеките или кампании на общините за събиране на отпадъци в училищата; 9. дейности като търговец и/или брокер на отпадъци, когато същите не включват дейности с отпадъци на определена площадка. Съгласно ал.3 на чл.35 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, а за дейностите по т. 9 - по реда на глава пета, раздел IV, а според ал.5 на чл.35 ЗУО регистрационният документ за дейности по ал.2, т.2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи. В параграф 1, т.41 и съответно т.43 от ДР на ЗУО е дадена и легалната дефиниция на понятията „събиране“ и „транспортиране“ на отпадъци. Видно от изложеното е, че дейността по събиране и транспортиране на отпадъци, която има, както се каза, своето легално определение като самостоятелна дейност по закона в т.41 и т.43 на §1 от ДР на ЗУО, е подчинена, съгласно чл.35, ал.2 от ЗУО на регистрационен, а не на разрешителен режим. В оспорената разпоредба на чл.56, ал.8 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, това законово положение не е отчетено, като в противоречие с разпоредбата на чл.35, ал.2, т.2 от ЗУО и при несъобразяване с изброяването, направено в чл.35, ал.1 от ЗУО, за дейността по събиране и транспортиране на отпадъци на територията на Общината, когато се издава заповед за принудително преместване на ИУМПС, на практика е въведен разрешителен /лицензионен/ режим за лицата, които могат да сключат договор с Община Съединение за изпълнение на такава заповед, с което на практика за лицата, осъществяващи такава дейност на територията на

Община Съединение са поставени по-сериозни изисквания от тези, които са определени в закона и е въведено задължение да притежават разрешение, от каквото законът ги освобождава, за да могат да сключат този договор с Общината за изпълнение на заповедта за принудително преместване на ИУМПС, а законът предвижда необходимост единствено от регистрационен документ за извършване на посочената дейност. Следователно, оспореният текст от Наредбата, в посочената му част относно дейностите по събиране и транспортиране, в противоречие със закона ограничава правата на лица като присъединеното към оспорването дружество, което дори и като притежава издаден му регистрационен документ за събиране и транспортиране на излезли от употреба превозни средства, валиден за територията на цялата страна, която дейност съгласно ЗУО подлежи само на регистрация, не би могъл да осъществява дейността на територията на Община Съединение, като няма да има правото да е лице, което да изпълни заповедта по чл.56, ал.8 от Наредбата, доколкото тази разпоредба не му предоставя такова право само въз основа на регистрационния му документ, а изисква разрешение.

По изложените съображения и тъй като се установи разпоредбата на чл.56, ал.8 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение да е приета при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, както и в атакуваната й част, касаеща изискването за разрешение по ЗУО за дейността събиране и транспортиране на отпадъци - да е незаконосъобразна, като издадена в противоречие с нормативен акт от по-висока степен, а именно ЗУО, съдът счита, че същата следва да бъде отменена.

С оглед изхода на делото и при своевременно направеното искане от прокурора и от присъединилото се към оспорването „Рейсър Ауто“ ЕООД гр. София за присъждане на разноски и предвид представения от дружеството договор за правна защита, видно от който е налице изплатен размер на уговореното адвокатско възнаграждение, ще следва на същото да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на общо 750 лева, от които – 100 лева внесена държавна такса, и 650 лева за платен адвокатски хонорар, а на прокуратурата - сумата от 20 лева направени разноски за обнародване на оспорването в държавен вестник. Затова и на основание чл.143, ал.1 от АПК във връзка с §1, т.6 от АПК следва да се осъди Община Съединение да заплати на ОП Пловдив сумата от 20 лева, а на присъединилата се към оспорването страна - сумата от общо 750 лева.

С оглед характера на решението, на основание чл.194 от АПК ще следва същото да се обнародва по начина, по който е бил обнародван оспорения акт, след изтичане срока за подаване касационна жалба или протест и при липса на такива, или при отхвърлянето им от второинстанционния съд.

Водим от горното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Пловдивският административен съд

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на Окръжна прокуратура - Пловдив разпоредбата на чл.56, ал.8 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, приета с Решение № 298, взето с протокол № 42 от 19.08.2014 г. на Общински съвет Съединение, **в частта й относно въведеното изискване за притежаване на разрешително по чл.35 от Закона за управление на отпадъците за извършване на дейностите по събиране и транспортиране на ИУМПС**.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на Окръжна прокуратура - Пловдив против Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, приета с Решение № 298, взето с протокол № 42 от 19.08.2014 г. на Общински съвет Съединение, **в останалата му част** относно направеното оспорване на разпоредбите на чл. 16, ал.2, т.1-4, чл.16, ал.3 и ал.4, чл.16, ал.5 и ал.6, чл.34, ал.1, както и чл.78, ал.2, пр.1 и ал.3, пр.1 от същата Наредба.

ПРЕКРАТЯВА частично производството по Адм. дело № 2181/2019 г. по описа на Административен съд – Пловдив, в частта му досежно оспорването с протест на Окръжна прокуратура - Пловдив на чл.16, ал.2, т.1-4, чл.16, ал.3 и ал.4, чл.16, ал.5 и ал.6, чл.34, ал.1, както и чл.78, ал.2, пр.1 и ал.3, пр.1 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Съединение, приета с Решение № 298, взето с протокол № 42 от 19.08.2014 г. на Общински съвет Съединение.

ОСЪЖДА Община Съединение да заплати в полза на Окръжна прокуратура Пловдив сумата от 20 лв. /двадесет лева/, направени разноски по делото.

ОСЪЖДА Община Съединение да заплати на „Рейсър Ауто“ ЕООД с ЕИК 201327590, със седалище и адрес на управление гр.София р-н „Кремиковци“, ж.к.“Кремиковци“, бл.29, ет.1, ап.3, сумата в размер на 750 лв. (седемстотин и петдесет лева), представляваща направени разноски в производството.

Решението подлежи на обжалване и протест пред Върховния административен съд в четиринадесет дневен срок от съобщаването на страните за неговото изготвяне.

Решението да се обнародва от Общински съвет Карлово, по реда, по който е бил обнародван оспорения акт, при неподаване на касационна жалба или протест в предвидения за това срок, респективно, ако те бъдат отхвърлени от ВАС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.