

РЕШЕНИЕ

Номер 313

27.02.2020 година

град Бургас



В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – БУРГАС, XV –ти административен състав, в публично заседание на тридесети януари две хиляди и двадесета година, в състав:

Председател: Лилия Александрова

Членове: 1. Станимир Христов

2. Галя Русева

Секретар: Сийка Хардалова

Прокурор: Дарин Христов

като разгледа докладваното от **съдия Галя Русева** административно дело номер **2559** 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.9 - в частта „събиране,....транспортиране“, чл.27, ал.2, т.1-т.5, чл.27, ал.3 и ал.4, чл.27, ал.5 и ал.6 и чл.67 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево (Наредбата), приета с Решение № 473 по Протокол № 28/13.02.2014 г. на Общински съвет - Царево.

В протеста се излагат доводи за незаконосъобразност на протестираните разпоредби от Наредбата, като противоречащи на разпоредби от по-висок ранг. Иск се отменя на разпоредбите.

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

Ответникът – Общински съвет – Царево, редовно и своевременно призован, не изпраща в с.з. процесуален представител. Не изразява становище по протеста и не ангажира доказателства.

Административен съд - Бургас, като взе предвид доводите на протестиращата прокуратура и като съобрази събраните по делото доказателства и приложимия закон, намира за установено следното:

Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Царево е приета с Решение № 473 по Протокол № 28/13.02.2014 г. на Общински съвет - Царево. Същата е издадена на основание чл.21, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и чл.22 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО).

Производството по приемането на Наредбата е инициирано от кмета на общината с докладна записка рег.№ 07-01-4/28.01.2014 г. (л.45). С последната е отправено предложение до Общински съвет - Царево да отмени предходната Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево, приета с Решение № 366 от Протокол № 28/18.09.2009 г., и да приеме нова, която да бъде съобразена със ЗУО и с писмо с изх.№ 7829/15.10.2013 г. на РИОСВ, в

което е даден срок за приемане на нова до 31.01.2014 г. (л.47-48). Според докладната записка, на основание чл.26, ал.2 от ЗНА и чл.77 от АПК проектът на наредбата, заедно с мотивите, е публикуван на интернет страницата на Община Царево.

От представената по делото административна преписка се установява, че докладната записка е разгледана на проведено на 07.02.2014 г. заседание на ПК по „Правни въпроси, обществен ред, предотвратяване и установяване конфликт на интереси“, ПК по „Бюджет, финанси и европейски фондове“, ПК по „Устройство на територията, управление на собствеността и екология“, ПК по „Здравеопазване, образование, култура, развитие на младежта и спорта, вероизповедание и социални дейности“ и ПК по „Икономическа политика и туризъм“, на което предложеният проект е бил приет (л.38). Докладната записка на кмета на общината и проектът на наредбата са разгледан на заседание на общинския съвет, проведено на 13.02.2014 г., и Наредбата е приета с Решение № 437 на основание чл.21, ал.2 ЗМСМА и чл.22, ал.1 ЗУО, с 12 гласа „за“ (л.40-44).

При извършената служебна проверка от съда на интернет страницата на Община Царево не се установи проектът на наредбата, заедно с мотивите, да са публикувани, както се сочи в докладна записка рег.№ 07-01-4/28.01.2014 г. Такива доказателства не се представиха от ответника и въпреки дадените му от съда указания в с.з. на 12.12.2019 г. и нарочно изпратеното му съобщение, с оглед установяване спазването на изискванията на чл.26 и чл.28 от ЗНА. Същият е депозирал в съда писмо вх.№ 158/08.01.2020 г. /л.85/, в което твърди, че единственото доказателство за изпълнението на разпоредбата на чл.26 ЗНА е докладната записка на кмета на Община Царево, в която е посочено, че проектът на наредбата, заедно с мотивите, са публикувани на интернет страницата на Община Царево, тъй като поради технически неизправности на сървъра и последващо обновяване на сайта на Община Царево, към настоящия момент не може да се осигури извадка от същия, доказваща публикуването на горепосочената докладна записка, ведно с проекта на наредбата.

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 на това, съдът намира, че в настоящата хипотеза протестът на прокурора от Окръжна прокуратура - Бургас е процесуално допустим.

Разгледан по същество, същият е основателен, по следните съображения:

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 подзаконови нормативни актове - наредби.

Предвид изложеното, съдът намира, че Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Царево е издадена в изпълнение на конституционно закрепеното правомощие на общинския съвет да издава наредби на територията на Община Царево, поради което следва да се приеме, че наредбата 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 видът на акта, органът, който го е приел, и е определен главният му предмет. Като структура, форма и обозначение на съдържанието, Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и на Указа за неговото прилагане.

Въпреки липсата в протеста на твърдения за допуснати в хода на приемането на наредбата съществени процесуални нарушения, на основание чл. 168 във вр. с чл. 196 от АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК.

От ответната страна не са представени доказателства за изпълнение изискванията на чл. 26 от ЗНА и чл. 28 от ЗНА (в приложимата редакция).

Съгласно разпоредбата на чл. 26 от ЗНА (в приложимата редакция към момента на приемане на Наредбата, ДВ бр. 46/2007 година), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а според ал. 2 преди внасянето 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.

Според чл. 28, ал. 1 от ЗНА (в приложимата редакция, ДВ бр. 46/2007 година), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал. 2 е предвидено какво следва да бъде съдържанието на мотивите, съответно на доклада, а именно: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, като в ал. 3 изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

След преценка на представените пред съда доказателства, не се установи проектът на наредбата, ведно с мотивите, да са били публикувани на интернет страницата на Община Царево съгласно изискването на чл.26 ЗНА, каквито твърдения има в докладната записка на кмета на Община Царево. Своевременното публикуване на проекта за нормативен акт и мотивите цели да се осигури реализиране на предоставената от закона възможност заинтересованите лица да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт е разписана императивно в защита на публичния интерес. Императивното изискване за предварително разгласяване на предложението за приемане на нормативен акт и обсъждане с всички заинтересовани страни е предпоставка за обсъждането и приемането на акта, а в настоящия случай не се установява това императивно изискване да е било спазено. Не се установява спазване и на изискването на чл.28 ЗНА, доколкото по преписката не се съдържат мотиви, отговарящи като съдържание на изискването на тази разпоредба от закона.

Ето защо, при липсата на доказателства за спазване на тази начална част от процедурата, следва да се приеме, че Общинският съвет не е извършил законово регламентиранияте действия както по разгласяване на проекта на приетата Наредба, така и по надлежно мотивиране на същия в съответствие с изискванията на чл.28, ал.2 от ЗНА, с което са нарушени процесуалните норми на чл.26 от ЗНА и чл.28 ЗНА (в приложимата редакция, ДВ бр.46/2007 година) и е компрометиран принципът на откритост, закрепен в ал.1 на чл.26 ЗНА, както и е нарушен принципът за достъпност и публичност в чл.12, ал.1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

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. 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 е основателен и заради нарушение на материалния закон.

Основните доводи за материалната незаконосъобразност на протестираните разпоредби е противоречието им с разпоредби от по-висок ранг. Според изложеното в протеста, чл.9 в частта „**събиране,...транспортиране**“ от наредбата противоречи на чл.35, ал.2, т.2 от ЗУО и ЗОАРАКСД; разпоредбите на чл.27, ал.2, т.1 – т.5 противоречат на чл.15, ал.1, т.1 – т.12 от Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали, приета на основание чл.43 от ЗУО; разпоредбите на чл.27, ал.3 и ал.4 от наредбата, според протеста, са в противоречие с чл.11, ал.4 от ЗУО, във вр. с чл.156б от ЗУТ, а чл.27, ал.5 и ал.6 – с чл.11, ал.6 и ал.7 от ЗУО. Последната протестирана разпоредба, според изложеното в протеста, противоречи на ЗУО; доколкото с нея се въвежда унифицирана санкция, е в противоречие със закона и

при липса на предоставена на общинския съвет власт да регулира и материя на административнонаказателната отговорност.

Относно чл.9 в частта „събиране,...транспортиране“ от Наредбата.

Протестираната разпоредба има следното съдържание: *Дейности по събиране, съхраняване, транспортиране, оползотворяване и обезвреждане на битови отпадъци могат да извършват лица, притежаващи съответното разрешение по чл. 35 от ЗУО.*

Съгласно чл. 35, ал. 1 от ЗУО, за извършване на дейностите по третиране на отпадъци се изисква разрешение, издадено по реда на глава пета, раздел първи или комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел втори от Закона за опазване на околната среда.

В чл. 35, ал. 2 от ЗУО са посочени случаите, в които не се изисква разрешение, както и съответните изключения, а именно: 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 чл. 35, ал. 3 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

втори. В чл.35, ал. 5 от с.з. е постановено, че регистрационният документ за дейности по ал. 2, т. 2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи.

Следва да се посочи също, че в Допълнителните разпоредби на ЗУО са дадени дефиниции на използваните в закона понятия и термини. Съгласно § 1, т. 17 от ДР на ЗУО, "отпадък" е всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи. Според § 1, т. 41 от ДР на ЗУО, "събиране" е натрупване на отпадъци, включително предварително сортиране и предварително съхраняване на отпадъци с цел транспортирането им до съоръжение за третиране на отпадъци. Съобразно § 1, т. 43 от ДР на ЗУО, "транспортиране" е превозът на отпадъци, включително съпътстващите го дейности по товарене, претоварване и разтоварване, когато се извършва от оператора като самостоятелна дейност. В § 1, т.44 е указано и какво представлява "третиране на отпадъците", а именно: това са дейностите по оползотворяване или обезвреждане, включително подготовката преди оползотворяване или обезвреждане.

Предвид така цитираната правна уредба следва да се посочи, че всяка една от изброените в чл.9 от Наредбата дейности е посочена от законодателя индивидуално, като по такъв начин е посочена и в текста на оспорената норма, като в нея не се съдържат признаци на кумулативност при изброяване на всяка една от посочените дейности. Предвид установеното, съдът намира, че оспореният текст от Наредбата, в частта относно въведено изискване „за притежаване на разрешително по 35 от ЗУО за дейностите по събиране и транспортиране на битови отпадъци, е в противоречие със ЗУО и това е така, тъй като Общински съвет - Царево, в противоречие със ЗУО и ЗООС, е въвел изискване за притежание на разрешително за дейности, които съгласно закона подлежат само на регистрация. Такива дейности безспорно са събирането и транспортирането на отпадъци по смисъла на §1, т.41 и т.43 от допълнителните разпоредби на ЗУО – чл.35, ал.2, т.2. В частта относно дейностите по събиране и транспортиране, нормата на чл.9 от Наредбата е лишена от правно основание, ограничава правата на лица, които са регистрирани на територията на друга община, да транспортират и събират битови отпадъци от територията на Община Царево, дори и да притежават издадени регистрационни документи за това, валидни за територията на цялата страна, което прави протестираната разпоредба в тази ѝ част незаконосъобразна, противоречаща на нормативен акт от по-висока степен – основание за нейната отмяна. Както се установи, разрешително се изисква само за дейностите по чл. 35, ал. 1 от ЗУО, между които не попадат на събирането и транспортирането на отпадъци. Чл. 35, ал. 5 ЗУО изрично посочва, че регистрационният документ за дейностите по чл. 35, ал. 2, т. 2 ЗУО (събиране и транспортиране) се издава винаги отделно от останалите разрешителни и регистрационни документи. Несъмнено е обаче, че за тези дейности режимът е регистрационен, а не както е предвидено в оспорената разпоредба - тези дейности да се извършват само от лица, притежаващи разрешение.

Основателно е и становището на вносителя на протеста, че в Република България действа ЗОАРАКСД, създаден да улесни и насърчи извършването на

стопанската дейност, като ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани от държавните органи и от органите на место самоуправление, съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗОАРАКСД. В тази насока са и разпоредбите на чл. 2, съответно разписаното с чл. 4, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от ЗОАРАКСД, според които лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон. Всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон. С въвеждането на разрешителен режим Общинският съвет е приел, несъвместимо със ЗУО, уреждане на конкретните обществени отношения, поради което разпоредбата на чл. 9 от Наредбата в частта относно "... събиране... транспортиране..." е незаконосъобразна и следва да бъде отменена.

Относно чл.27, ал.2, т.1 – т.5 от Наредбата.

Според чл.27, ал.1 от Наредбата, възложителят на строителни и монтажни работи по смисъла на параграф 5, т. 40 от Допълнителните разпоредби на Закона за устройство на територията /ЗУТ/, с изключение на текущи ремонти, и възложителят на премахване на строежи изготвят план за управление на строителни отпадъци в обхват и съдържание, определени с Наредбата за управление на строителни отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали;

Протестираната разпоредба има следното съдържание: *Изискването по ал. 1 не се прилага за:*

т.1. премахване на сгради с разгъната застроена площ /РЗП/, по-малка от 100 кв.м.;

т.2. реконструкция и основен ремонт на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв.м.;

т.3. промяна предназначението на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв.м.;

т.4. строеж на сграда с РЗП, по-малка от 300 кв.м.;

т.5. премахване на негодни за ползване или застрашаващи безопасността строежи, когато е наредено по спешност от компетентен орган;

т.6. всички текущи ремонти.

С протестираната норма са въведени пет изключенията от посоченото в ал.1 правило.

Действително преди законодателната промяна на ЗУО, протестираната разпоредба на чл.27, ал.2, т.1-т.5 от Наредбата съответства на чл.11, ал.2 от ЗУО, която към настоящия момент е отменена. След отмяната на последната, материята се урежда с Наредба за управление на строителните отпадъци и за възлагане на рециклирани строителни материални, приета с ПМС № 267 от 05.12.2017 г., на основание чл.43, ал.4 от ЗУО. 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, т.4, т.5 и т.10 от Наредбата от 2017 г., а именно: първите четири хипотези от чл.27, ал.2, т.1, т.2, т.3 и т.4 касаят обекти с различни параметри - РЗП по-малка

от 100 кв.м, по-малка от 500 кв.м в т.2 и т.3 и под 300 кв.м – т.4, съответно РЗП под 300 кв. м (т.1), под 700 кв.м (т.3), под 700 кв.м (т.4) и под 700 кв.м. (т.5) - съгласно чл.15, ал.1 от Наредбата на МС. Петата хипотеза следва да се отнася не за всички негодни за ползване или застрашаващи сигурността строежи, както регламентира чл.27, ал.2, т.5 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.

Чл.27, ал.3 и ал.4 от Наредбата гласят следното:

ал.3 „Планът по ал. 1 се включва в обхвата на инвестиционните проекти по Глава Осма от ЗУТ, а за обектите, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект, се изготвя като самостоятелен план.“

ал.4 „Плановите 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 ЗУТ, 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**, на чиято територия се реализира проектът.“

Следва да се посочи, че към момента на приемане на Наредбата и съответно на нормата на чл.27, ал.3 от нея е била в сила разпоредба с идентично съдържание в ЗУО – чл.11, ал.3. Законовата разпоредба, обаче, е била отменена с ДВ, бр.13 от 07.02.2017 г. Със същия брой на ДВ е бил създаден нов чл.156б, ал.1, т.1 от ЗУТ, който указва, че преди откриването на строителната площадка и/или преди започването на дейностите по изграждане или премахване на строеж възложителят внася за одобряване в общината план за управление на строителни отпадъци (ПУСО), когато се изисква по ЗУО. От своя страна чл.11, ал.1 от ЗУО препраща към Наредбата на МС, която в глава втора урежда управлението на строителните отпадъци при извършване на строителни и монтажни работи и премахване на строежи, вкл. изготвянето и одобряването на ПУСО.

Анализът на оспорените, действащи норми от Наредбата, води до извод, че чл.27, ал.3 и ал.4 уреждат отношения, които към момента са предмет на уредба от наредба на Министерския съвет по чл.43, ал.4 от ЗУО (приета с ПМС № 267 от 5.12.2017 г., обн., ДВ, бр.98 от 8.12.2017 г.).

В актуалните си редакции нито нормата на чл. 11, ал. 4 от ЗУО, нито нормата от чл. 156б, ал. 6 от ЗУТ предвиждат възможност планът по чл. 11, ал. 1 от ЗУО да се приема в хода на процедурата по одобряване на инвестиционно проектиране, поради което тази хипотеза на наредбата противоречи на закона. Втората хипотеза от ал.4 на чл.27 обаче не противоречи на закона, тъй като разпоредбата на чл. 11, ал. 4 от ЗУО сочи, че неodobрените по реда на чл. 156б, ал. 6 от ЗУТ планове така или иначе се одобряват от кмета на общината или оправомощено от него лице, като очевидно в тази хипотеза попадат и строежи, за които не се изисква инвестиционно проектиране. Нормата не противоречи и на разпоредбите на чл. 156б от ЗУТ, доколкото планът по чл. 156б, ал. 1, касаещ територията на една община /какъвто е и териториалният обхват на

разпоредбите на Наредбата съобразно чл. 2/ се одобрява по реда на ЗУО – чл. 156б, ал. 2 от ЗУТ, т. е. този план, касаещ строеж, намиращ се изцяло на територията на една община, така или иначе се одобрява от кмета на общината - аргумент от чл. 11, ал. 4 от ЗУО. Затова съдът намира, че втората точка от протестираната разпоредба на чл.27, ал.4 **не противоречи на закона**. Освен това, непосочването в оспорената норма на възможността главният архитект на общината също да одобрява ПУСО не е основание за отмяна, защото тази му компетентност е предвидена от законодателя в нормата на чл.156б, ал.7 от ЗУТ – по искане на възложителя планове по ал.1 могат да бъдат одобрени от главния архитект на общината заедно с инвестиционния проект и вписани в разрешението за строеж. Те губят действието си при условията на ал.6.

Въпреки това, при установеното по-горе допуснато съществено процесуално нарушение на чл.26 ЗНА и чл.28 ЗНА, то и в тази му част протестът е основателен.

Относно чл.27, ал.5 и ал.6 от Наредбата:

Протестираните разпоредби имат следното съдържание:

Ал.5 *„Компетентният орган по ал. 4 може да изисква допълнителна информация или отстраняване на нередовностите в случай на несъответствие с изискванията на Наредбата за строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали, като изпрати мотивирано становище до заявителя не по-късно от 15 дни от получаване на плана.“*

Ал.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 нередовностите и/или предоставянето на допълнителна информация.“*

Според протеста на прокурора от Окръжна прокуратура – Бургас, разпоредбите на чл.27, ал.5 и ал.6 от Наредбата, чието съдържание е цитирано по-горе, противоречат на материалноправни норми от по-висок ранг, а именно на чл.11, ал.6 и ал.7 от ЗУО.

Според 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. Ал.7 от чл.11 на с.з. сочи, че 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.

След анализ на протестираните норми и тези на Закона за управление на отпадъците несъмнено се установява, че те уреждат една и съща материя. Като се съпоставят нормите от Наредбата и тези от закона, се установява, че органът на местно самоуправление недопустимо е увеличил изискването към срока за изпълнение на съответните задължения. Приетите от Общински съвет - Царево норми на чл.27, ал.5 и ал.6 са в конфликт с императивните изисквания на закона.

След като процесните обществените отношения вече са уредени със закон, недопустимо е преуреждането им с наредба на общински съвет. Съгласно чл.8 от

ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Според чл. 10, ал.1 от ЗНА обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. А в чл. 10, ал.2 от ЗНА е предвидено, че обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.

В наредбата, в която се намира оспореният текст, се въвеждат разпоредби, които в нарушение на чл. 8, ал.1 от ЗНА уреждат обществени отношения, които вече са уредени в нормативни актове от по-висока степен – Закона за управление на отпадъците, и в нарушение на чл. 10, ал.1 и ал.2 от ЗНА установяват права и задължения за определени правни субекти, които са предвидени в друг нормативен акт – ЗУО.

По изложените съображения, протестът се явява основателен, като оспорените разпоредбите на чл.27, ал.5 и ал.6 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Относно чл.67 от Наредбата:

Чл.67 от Наредбата гласи, че *„за всяко друго нарушение, различно от посочените в чл. 59 – чл. 66, физическите лица се наказват с глоба в размер от 300 лв. до 1000 лв., а едноличните търговци и юридическите лица с имуществена санкция в размер от 2000 лв. до 4000 лв.“*

Прокуратурата посочва, че процесната Наредба е приета по делегация на основата на чл.22 от ЗУО, като същият не предвижда реализиране на административнонаказателна отговорност на физически и юридически лица. Тази материя се урежда от норми, съдържащи се в ЗУО, поради което тези отношения не следва да се уреждат в наредбата. Нормата на чл.22 от ЗУО в ал.1 делегира права на общинския съвет да приеме 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. Според ал.2 на същата правна норма, 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.

Съгласно чл.76, ал.1 и 2 от АПК, нормативните актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи, а компетентността за това не може да се прехвърля.

Съдът намира за недопустимо с наредбата си общинският съвет да урежда обществени отношения, които са предмет на правно регулиране от актове от по-висока степен. Разпоредбата на чл.22, ал.1 от ЗУО е изчерпателна и не делегира

98

правомощия на общинския съвет да приема административнонаказателни разпоредба и да се реализира административнонаказателна отговорност за физически и/или юридически лица. Това правомощие е в изключителната компетентност на законодателя, който е уредил административнонаказателната отговорност в областта на управление на отпадъците с нормативен акт от висока степен – ЗУО. Прокуратурата е поискала отмяната на оспорената норма като незаконосъобразна. Предвид факта, че Общински съвет - Царево е излязъл извън делегираната му от закона компетентност, същият е приел правна норма извън неговата компетентност, което прави същата нищожна. Съдът, съобразно чл.168, ал.2 от АПК е длъжен да обяви нищожността на акта, дори да няма искане за това. Настоящият съдебен състав, като съобрази нормата на чл.168, ал.2 от АПК във връзка с чл.196 от АПК следва да обяви чл.67 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Царево за нищожен.

Изходът от оспорването обуславя възлагане на разноските в производството върху ответника – Общински съвет Царево, съобразно своевременно направеното искане от прокурора за присъждане на разноски по делото и представен списък на разноските. Общински съвет – Царево следва да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура - Бургас разноски в размер на 20 (двадесет) лева за извършеното обнародване на оспорването.

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

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за нищожна разпоредбата на чл.67 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево, приета с Решение № 473 по Протокол № 28/13.02.2014 г. на Общински съвет Царево.

ОТМЕНЯ чл.9 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево, приета с Решение № 473 по Протокол № 28/13.02.2014 г. на Общински съвет Царево, в частта „събиране“ и „транспортиране“.

ОТМЕНЯ изцяло чл.27, ал.2, т.1, т.2, т.3, т.4 и т.5, чл.27, ал.3 и ал.4, и чл.27, ал.5 и ал.6 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Царево, приета с Решение № 473 по Протокол № 28/13.02.2014 г. на Общински съвет Царево.

ОСЪЖДА Общински съвет Царево да заплати на Окръжна прокуратура - Бургас съдебно-деловодни разноски в размер на 20 лв.

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. 

