

РЕШЕНИЕ

№ 193

гр. Сливен, 16. 10. 2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СЛИВЕН, в публично заседание на двадесет и пети септември, две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛАНА ДРАГОМАНСКА
ЧЛЕНОВЕ: ГАЛЯ ИВАНОВА
ДЕТЕЛИНА БОЗУКОВА

При участието на секретаря ВАНЯ КОСТОВА и на прокурора МИЛЕНА РАДЕВА, като разгледа докладваното от съдия ГАЛЯ ИВАНОВА **административно дело № 261 по описа на съда за 2019 година**, за да се произнесе, съобрази следното:

Производството е административно и намира правното си основание в чл. 185 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр. Сливен, с който са оспорени разпоредбите на чл. 26, ал. 1 в частите „събиране“ и „транспортране“; чл. 28, ал. 1 в частта „събиране“; чл. 35 и чл. 36 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, приета с Решение № 336 от 29.07.2013 г. на Общински съвет – Твърдица.

В протеста се твърди, че чл. 26, ал. 1 в частите „събиране“ и „транспортране“ и чл. 28, ал. 1 в частта „събиране“ от Наредбата противоречи на чл. 35, ал. 2, т. 2 и ал. 5 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/; чл. 35 и чл. 36 от Наредбата са в противоречие с чл. 22, чл. 133 - 156 от ЗУО. Предлага оспорените текстове да бъдат отменени, като противоречащи на материалния закон.

В съдебно заседание вносителят на протеста поддържа същия. Претендира за направените по делото разноски.

Ответната по протеста страна: Общински съвет – Твърдица, редовно призован, не се представлява в съдебно заседание и не изразява становище.

Представителят на заинтересованата страна ОП Сливен намира протеста за основателен и предлага на съда да го уважи.

От събраните доказателства съдът прие за установено следното от фактическа страна:

С вх. № 251/24.06.2013 г. А. А. – к. на Община Твърдица, внася в Общински съвет Твърдица предложение относно приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, с приложен проект на наредба. На 24.06.2013 г. на сайта на Община Твърдица е публикуван проект на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, ведно с мотивиран доклад към проекта. Проектът е разгледан на

заседания на следните Постоянни комисии /ПК/ при ОС – Твърдица: от ПК по бюджет, финанси, икономическо развитие и проекти по структурни фондове от ЕС; от ПК по образование, култура, вероизповедание, здравеопазване, спорт, туризъм и международно сътрудничество; от ПК териториално устройство, пътна и селищна мрежа и благоустрояване; от ПК по селско и горско стопанства, околна среда и екология; от ПК по решенията, местното самоуправление, законността и обществения ред. Председателят на Общински съвет Твърдица с покана изх. № 280 от 22.07.2013 г. на основание чл. 23, ал. 4, т. 1 от ЗМСМА и чл. 62, ал. 1 от Правилника за организация и дейността на Общински съвет–Твърдица, е свикал заседание, в чийто дневен ред по т. две е включено предложение за приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица.

На 29.07.2013 г. е проведено редовно заседание на Общински съвет–Твърдица, в дневния ред на което - в т. 2, е включено за разглеждане Предложението на К. на Община Твърдица за приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица. След разисквания по предложението, е прието Решение № 336, с което Общински съвет – Твърдица, основание чл. 8, 26 и 28 от ЗНА, чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и във връзка с чл. 22 от ЗУО, приема Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица. Решението е прието с 16 гласа „за”, 0 гласа „против” и 0 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници в ОС – 17.

Въз основа на установената по делото фактическа обстановка, съдът прави следните правни изводи:

Протестът е допустим. Подаден е срещу разпоредби от подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК, като упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок. Протестът е подаден от прокурор в Окръжна прокуратура–Сливен, съобразно правомощията му по чл. 186, ал. 2 от АПК.

Разгледан по същество, протестът е основателен по следните съображения:

Предмет на настоящия съдебен контрол са разпоредби от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, приета от Общински съвет Твърдица, на основание чл. 22 от ЗУО във връзка с чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА. Оспорените разпоредби са издадени при наличие на законова делегация и в рамките на материалната и териториална компетентност на Общинския съвет. Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, с което са приети оспорените разпоредби, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението следва да е взето с необходимото мнозинство. Решението, с което са приети оспорените разпоредби от Наредбата, е взето с 26 гласа „за”, 0 гласа „против” и 0 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници – 17. Следователно, заседанието на ОС - Твърдица е законно /по арг. от чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА/, тъй като на него са присъствали повече от половината от общия брой на съветниците. Процесното решение е

взето и с необходимото мнозинство – повече от половината от присъстващите съветници, съгласно нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА. Следователно, решението, с което са приети оспорените разпоредби от Наредбата, е взето с необходимите кворум и мнозинство и представлява валиден административен акт.

При приемането на оспорените разпоредби не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗНА /ред., ДВ, бр. 46 от 2007 г./, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. В ал. 2 на същия член /ред., ДВ, бр. 46 от 2007 г./ е предвидено, че 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. В разглеждания случай, проектът на Наредбата, включващ и оспорените разпоредби, е публикуван на интернет страницата на Общинския съвет на 24.06.2013 г. и по този начин е бил достъпен до всички заинтересовани лица, като същите са имали възможност да изразят своите предложения и становища.

По отношение съответствието на оспорените разпоредби с материално правните разпоредби, съдът намира следното:

В чл.7, ал. 2 от ЗНА наредбата се дефинира като нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. 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, а разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ЗНА предписва, че нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Процесната наредба представлява подзаконов нормативен акт от местно значение, който има предназначение да детайлизира или доурегулира разпоредби на закона като нормативен акт от по-висока степен, поради което нейните разпоредби следва да бъдат съобразени със закона, в чиято връзка (за чисто приложение) същата се издава, като стриктно се придържат към неговата рамка и в съответствие с неговото съдържание. Уредбата, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, без да установява положения, които или да са в противоречие със закона, или да преуредва по различен начин вече уредени от закона обществени отношения.

В чл. 26, ал. 1 от Наредбата е предвидено, че дейности по събиране, съхраняване, транспортиране, преработване и/или обезвреждане на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване (ИУЕЕО) (в т.ч. домакински уреди, информационно и телекомуникационно оборудване, потребителски уреди, осветителни тела, електрически и електронни инструменти, електрически и електронни играчки) имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по чл. 35 от ЗУО за съответната дейност. В чл. 28, ал. 1

от Наредбата е регламентирано, че дейности по събиране, съхраняване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба пневматични гуми имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по реда на ЗУО за съответната дейност.

Съгласно 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: 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.

В чл. 35, ал. 2 от ЗУО са посочени случаите, в които не се изисква разрешение, а именно: 1. за събиране и предварително съхраняване на отпадъци на мястото на образуване, включително на отпадъци от черни и цветни метали; 2. за събиране и транспортиране на отпадъци по смисъла на § 1, т.41 и 43 от допълнителните разпоредби; 3. за 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 (НУБУ), 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. за 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. за 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;

Съобразно 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 ЗУО е постановено, че регистрационният документ за дейности по ал. 2, т. 2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи.

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 натрупването на отпадъци, включително предварителното сортиране и предварителното 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.

От цитираните разпоредби е видно, че чл. 26, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от Наредбата в частта относно въведено изискване за притежаване на разрешение по реда Закона за управление на отпадъците, за дейностите по събиране и транспортиране на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване /ИУЕЕО/, както и за дейностите по събиране на излезли от употреба пневматични гуми, са незаконосъобразни, тъй като противоречат на чл. 35, ал. 2, т. 2, ал. 3 и ал. 5 от ЗУО, съгласно които режимът на дейностите по § 1, т. 41 и т. 43 от ДР на ЗУО е регистрационен и не изисква за тяхното извършване да има издадено разрешение. С оспорените в частта им разпоредби Общинският съвет Твърдица в противоречие със ЗУО е въвел изискване за притежаване на разрешение за дейности, за които ЗУО изисква само регистрация, поради което същите са незаконосъобразни в оспорените части и следва да бъдат отменени.

На следващо място, в чл. 35, ал. 1 от Наредбата е предвидено, че за нарушаване разпоредбите на настоящата наредба физическите лица се наказват с глоби, както следва: 1. за нарушения по чл. 5 и чл. 6 - от 100 лв. до 1000 лв.; 2. за нарушения по чл. 16 - от 300 лв. до 1000 лв.; 3. за други нарушения на настоящата наредба - от 50 лв. до 500 лв., като в ал. 2 е посочено, че при повторно нарушение на физическото лице се налага глоба в двоен размер. В чл. 36, ал. 1 от Наредбата е предвидено, че за нарушаване разпоредбите на настоящата наредба едноличните търговци или юридическите лица се наказват с имуществена санкция, както следва: 1. за нарушения по чл. 5 и чл. 6 - от 500 лв. до 3000 лв.; 2. за нарушения по чл. 16 - от 1000 лв. до 3000 лв.; 3. за нарушения по други условия и ред за предаване, събиране, включително разделно, превозване и претоварване, на битови и строителни отпадъци, регламентирани в настоящата наредба - от 200 лв. до 1000 лв., като в ал. 2 е предвидено, че при повторно нарушение се налага глоба в двоен размер.

С цитираните разпоредби се въвеждат санкции за нарушения по наредбата, като последните представляват и запрети по силата на ЗУО деяния, санкциите за извършването на които са диференцирани в зависимост от обекта и субекта на нарушението. ЗУО ясно, точно и детайлно определя кои са запретените деяния и какво следва да е наказанието за всяко от тях. Нещо повече, с разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗУО е делегирана компетентност на общинските съвети да приемат наредба, с която да определят 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, като в ал. 2 е посочено, че 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, а съгласно ал. 3, Общинският съвет публикува на своята интернет страница и подлага на обществено обсъждане проекта за наредба по ал. 1.

Тази норма не предоставя правомощия по определяне на административнонаказващите органи, както и по определяне на наказания за извършени нарушения по Наредбата. Последните са уредени с нормативен акт от по - висока степен, какъвто е ЗУО. Преуреждайки тези обществени отношения, Общински съвет Твърдица е иззел изключителната компетентност на други органи.

Недопустимо е с наредба на общински съвет да се уреждат обществени отношения, регламентирани с нормативни актове от по-висока степен и за регламентирането на които не е налице законова делегация на общинския съвет. Липсата на законово определена компетентност за издаването на даден административен акт прави същия нищожен, предвид което следва да се прогласи нищожността на разпоредбите на чл. 35 и чл. 36 от Наредбата.

С оглед изхода на спора, в полза на Окръжна прокуратура - Сливен следва да бъдат присъдени претендираните и направени по делото разноски в размер на 20 лева, представляващи внесена такса за съобщаване на оспорването чрез обявление в „Държавен вестник“.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, **Административен съд - Сливен**

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл. 26, ал. 1 в частите „събиране“ и „транспортране“ и на чл. 28, ал. 1 в частта „събиране“ от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, приета с Решение № 336 от 29.07.2013 г. на Общински съвет – Твърдица.

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНИ разпоредбите на чл. 35 и чл. 36 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Твърдица, приета с Решение № 336 от 29.07.2013 г. на Общински съвет – Твърдица.

ОСЪЖДА Общински съвет Твърдица да заплати на Окръжна прокуратура– Сливен, сумата от 20 /двадесет/ лева, представляваща разноски по делото.

Решението може да се оспорва с касационна жалба или касационен протест пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението подлежи на обявяване при условията и по реда на чл. 194 от АПК.



ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/

ЧЛЕНОВЕ: /п/