



РЕШЕНИЕ

№ 2198

Гр. Пловдив, 31.10.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, XXIX състав, в публично съдебно заседание на тридесети септември, две хиляди и деветнадесетата година, в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Я К

ЧЛЕНОВЕ: Я А
С М

при секретаря **М Ч** и с участието на прокурора при Окръжна прокуратура - Пловдив **Г П**, като разгледа докладваното от съдия **С М** адм.дело № 1580 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 прокурор от Окръжна прокуратура Пловдив против разпоредбите на чл.63, ал.2, чл.63, ал.3, чл.64, т.1-5 и чл.89 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив, приета от Общински съвет Пловдив с Решение № 215, взето с протокол №12 от 10.07.2014 г.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на всяка от оспорените разпоредби от посочената Наредба, като се сочи, конкретно по отношение на разпоредбите на чл.63, ал. 2 и ал.3 от Наредбата, че същите противоречат на нормативен акт от по-висока степен – Законът за управление на отпадъците /ЗУО/, съответно чл.11, ал.6 и чл.11, ал.7 от ЗУО; по отношение разпоредбата на чл.64, т.1-5 от Наредбата, че е в противоречие с



чл.15, ал.1 т.1-5 и т.10 от Наредбата за управление на строителните отпадъци и влягане на рециклирани строителни материали, а разпоредбата на чл.89 от Наредбата на Общински съвет Пловдив е издадена в противоречие със Закона за административните нарушения а наказания. В протеста е направено искане за отмяна на посочените разпоредби от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив, приета от Общински съвет Пловдив с Решение № 215, взето с протокол №12 от 10.07.2014 г. и за присъждане на направените от прокуратурата разноски в производството.

В съдебно заседание прокурорът поддържа протеста, като моли направените с него искания да бъдат уважени.

Ответникът по протеста – Общински съвет Пловдив, чрез Председателя, в писмено становище по делото е заявил, че оспорва протеста като неоснователен и моли същият да не бъде уважаван.

Оспорването е съобщено по реда на чл.181 от АПК, като по делото не са встъпили допълнителни страни.

Протестът е подаден срещу разпоредби от подзаконов нормативен акт, Наредба на Общински съвет – Пловдив, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2 от АПК. Същият изхожда от прокурор от съответната Окръжна прокуратура, който има право на протест, съгласно чл.186, ал.2 от АПК и доколкото подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, съгласно чл.187, ал.1 от АПК, то така направеното оспорване 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 03.07.2014 г. Кметът на Община Пловдив е предложил на Общински съвет Пловдив да приеме Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив, като към предложението са били приложени и мотиви за приемането на Наредбата. Проектът на Наредба е бил публикуван на електронната страница на Община Пловдив на 17.06.2014 г., като след изтичане срока за предложения и становища от заинтересованите лица проектът бил разгледан от постоянните комисии на ОС Пловдив и внесен за обсъждане на заседание на Общинския съвет на 10.07.2014 г. С 41 гласа „за“ от общо присъствали 51 общински съветници било прието Решение № 215, взето с Протокол № 12 от 10.07.2014 г., с което на основание чл.21, ал.1, т.13 и т.23, и ал.2 от ЗМСМА, чл.8, чл.11, ал.3 и чл.15 от ЗНА и чл.20 и чл.22 от Закона за управление на отпадъците, както и предвид фактическите основания, посочени подробно в предложението на Кмета на Община Пловдив от 03.07.2014 г., била приета Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив. Същата била



публикувана на интернет страницата на Община Пловдив на 16.07.2014 г., както и разгласена чрез информационното табло на Общината, а така също и съобщение относно това, че на заседанието на ОС от 10.07.2014 г. са взети решения и мястото, на което същите са оповестени, било публикувано в местен вестник от 16.07.2014 г. Наредбата била приета със съдържание на чл.63, ал.2, чл.63, ал.3, чл.64, т.1-5 и чл.89, както следва: **чл.63, ал.2** - „В случай на несъответствие с изискванията на Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали (обн., ДВ, бр.89 от 13.11.2012 г.) кметът на община Пловдив може да изисква допълнителна информация и/или отстраняване на нередовности, като изпраща мотивирано становище до заявителя не по-късно от 15 дни от получаване на плана“; **чл.63, ал.3** – „Кметът на община Пловдив одобрява плана за управление на строителни отпадъци или мотивирано отказва одобрението му в срок от един месец от получаването на плана или от отстраняването на нередовностите и/или предоставянето на допълнителната информация“; **чл.64, т.1-5** – „Изискванията за план за управление на СО не се прилагат по отношение на: 1. Премахване на сгради с разгъната застроена площ (РЗП), по-малка от 100 кв. м.; 2. Реконструкция и основен ремонт на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв. м.; 3. Промяна в предназначението на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв. м.; 4. Строеж на сгради с РЗП, по –малка от 300 кв. м.; 5. Премахване на негодни за ползване или застрашаващи безопасността строежи, когато е наредено по спешност от компетентен орган“; **чл.89** – „Освен глобите и имуществените санкции, нарушителите заплащат и разходите, свързани с установяване и отстраняване на нарушенията“. Тези разпоредби не били променяни до момента на сезиране на съда с протеста, предмет на настоящото дело, нито в хода на развитото се производство по оспорване на Наредбата.

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

Безспорно е по делото, че оспорените разпоредби са 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 № 215/10.07.2014 г., с което е приет текстът на оспорените разпоредби то цитираната Наредба, е основано на чл.21, ал.2 от ЗМСМА, като с оглед на изложеното по-горе, Общински съвет Пловдив 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 Пловдив. В §2 от ПЗР на Наредбата, както и при описание на правните основания за приемането ѝ в Решението на ОС Пловдив, е посочено, че същата е издадена на основание чл.20 и чл.22 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/, а съгласно чл.22, ал.1, 2 и 3 от ЗУО, в редакцията му към момента на приемане на Наредбата, „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 своя територия, 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. С наредбата 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.

Общинският съвет публикува на своята интернет страница и подлага на обществено обсъждане проекта за наредба. В обсъждането могат да участват всички заинтересовани лица, органи и неправителствени организации.“ Следователно, оспорените разпоредби са приети от компетентен орган в изпълнение на правомощията му при наличие на законова делегация за това.

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 оспорените разпоредби от Наредбата, то въпросното Решение № 215/10.07.2014 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. Спазени са и общите изисквания на чл.26 от ЗНА, в редакцията му към момента на приемане на текста на оспорените разпоредби, като е налице изготвен проект на Наредбата, ведно с подробни мотиви, съдържащи се в Предложението на кмета на Община Пловдив, за което са представени доказателства да е бил и публикуван на интернет страницата на Община Пловдив и да е бил предоставен минимално предвидения срок от 14-дни за становища и предложения от заинтересованите лица. В тази връзка е била изпълнена и специалната разпоредба на чл.22, ал.3 от ЗУО. Спазени са били изискванията и на чл.28 от



ЗНА, също в редакцията на закона към момента на приемане на Наредбата, като към проекта са били приложени мотиви, съответстващи по съдържание на всички изисквания по чл.28, ал.2 от ЗНА. Следователно и не се констатира нарушение на процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт, чиито текстове са предмет на оспорване по настоящото дело.

По същество, що се касае до доводите на представителя на Прокуратурата, изложени в протеста и сочещи на незаконосъобразност на оспорените разпоредби, съдът намира същите за основателни по следните съображения:

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. Констатира се в тази насока, че разпоредбите на чл.63, ал.2 и чл.63, ал.3 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив са със съдържание, което противоречи на ЗУО и по-конкретно разпоредбите на чл.11, ал.6 и чл.11, ал.7 от ЗУО. Посочените разпоредби от закона понастоящем /с оглед преценката съобразно с разпоредбата на чл.192а, пр. посл от АПК/ имат следното съдържание: чл.11, ал.6 - „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 “ и чл.11, ал. 7 – „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.“ Очевидно е при сравнение с разпоредбите



съответно на чл.63, ал.2 и чл.63, ал.3 от Наредбата, с посочено по-горе съдържание, че по отношение на същите въпроси, които са предмет на регламентацията от чл.11, ал.6 и ал.7 от ЗУО на практика са въведени по-дълги от установените в закона срокове, съответно за изискване на допълнителна информация и отстраняване на нередовности 15 дни, вместо предвидените в закона 14 дни, а по отношение на срока за одобряване на плана за управление на строителни отпадъци в Наредбата е предвидено това да е до един месец от получаване на плана или отстраняване на нередовностите/получаване на допълнителна информация, а в ЗУО срокът за това произнасяне е 14-дневен. Следователно и предвид недопустимостта от преуреждане по различен начин на вече уредени от закона обществени отношения, така атакуваните разпоредби на чл.63, ал.2 и чл.63, ал.3 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив се явяват незаконосъобразни, като издадени в противоречие с нормативен акт от по-висок ранг – Законът за управление на отпадъците.

Подобно е положението и по отношение разпоредбите на чл.64, т.1-5 от Наредбата, които се протестират, предвид факта, че отново се установява със същите на практика да са преуредени въпроси, касаещи неприлагане на изискванията за план за управление на строителни отпадъци, които обаче са предмет на регламентацията от друг подзаконов нормативен акт, издаден, съгласно изричното предвиждане в Закона за управление на отпадъците, а именно в чл.43, ал.3 от ЗУО и това е специалната Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали /НУСОВРСМ/, приета с ПМС № 267 от 5.12.2017 г., обн., ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г. Съгласно чл.192а от АПК съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение. Съгласно действащата понастоящем редакция на чл.15, ал.1 от НУСОВРСМ „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; 2. премахване на сгради с паянтова конструкция; 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; 6. изграждане, реконструкция, основен ремонт и премахване на подземни и надземни линейни мрежи в областта на водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност с дължина до 1500 линейни метра в урбанизирани територии; 7. изграждане, реконструкция и основен ремонт на подземни и надземни линейни мрежи в



областта на водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност с дължина до 5000 линейни метра извън урбанизирани територии; 8. премахване на подземни и надземни линейни мрежи в областта на водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност с дължина до 1000 линейни метра извън урбанизирани територии; 9. изграждане, рехабилитация, основен ремонт, реконструкция и премахване на пътища с дължина до 500 линейни метра; 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; 11. изграждане и премахване на строежи от шеста категория; 12. всички текущи ремонти.“

Видно е, че е налице съществена разлика между уреденото в разпоредбите от двете наредби досежно РЗП на сградите /строежите/, съответно по т.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив /НУОТОП/ – 100 кв.м., а по т.1 от НУСОВРСМ – 300 кв. м.; по т.2 от НУОТОП – 500 кв.м., докато по т.3 от НУСОВРСМ – 700 кв. метра; по т.3 от НУОТОП – 500 кв. м, а по съответстващата ѝ в НУСОВРСМ т.4 – 700 кв. м.; по т.4 от НУОТОП – 300 кв. м, а по съответната ѝ т.5 от НУСОВРСМ - 700 кв.м. Освен това, в текста на т.5 на чл.64 от оспорената наредба е предвидено общо случай, в който не се прилагат изискванията за съставяне на план за управление на строителни отпадъци по отношение на премахване на негодни за ползване или застрашаващи безопасността строежи, когато е наредено по спешност от компетентен орган, но в същата хипотеза, уредена в т.10 на чл.15, ал.1 от НУСОВРСМ е възведено ограничение, като е посочено, че тези строежи следва да са с РЗП, по-малка от 300 кв. м.

Предвид факта, че съгласно §2 от ПЗР на специалната НУСОВРСМ, същата е била приета на основание чл.43, ал.4 от ЗУО, който гласи, че изискванията за управление на строителни отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали се определят с наредба на Министерския съвет, то следва да се приеме, че по отношение конкретно управлението на този тип отпадъци е налице изрично определяне от закона на специална компетентност на органа, който следва да уреди с подзаконов нормативен акт посочения по-тесен кръг обществени отношения. По съдържание разпоредбите на оспорения чл.64, т.1-5 от НУОТОП възпроизвеждат текста на чл.11, ал.2 от ЗУО. През 2016 г. в ДВ, бр. 105 от 2016 г. е публикувано изменение на Закона управление на отпадъците, като е отменен чл.11, ал. 2. След отмяната на този текст от закона, материята вече е уредена именно с



Нормите на чл.15, ал.1, т.1 - т.12 от Наредбата за управление на строителните отпадъци и за влягане на рециклирани строителни материали на МС, издадена на основание чл.43, ал.4 от ЗУО. Поради това и в тази му част протестът също се явява основателен, доколкото съдържанието на оспорената разпоредба на чл.64, т.1-5 от НУОТОП е в противоречие с нормите на друг подзаконов нормативен акт, за който обаче е налице изрично предвиждане в закон, че следва да уреди по-тесен кръг обществени отношения, свързани с управлението на отпадъците, по отношение на които Общинският съвет иначе има компетенции, но касаещи конкретно посочения по-тесен кръг отношения.

Що се касае до разпоредбата на чл.89 от НУОТОП, то съдът намира, че и в тази му част протестът, с който е сезиран, се явява основателен. Действително, както е посочил представителят на прокуратурата в протеста, Законът за административните нарушения и наказания /ЗАНН/ е този, който определя общите правила, касаещи административните нарушения и наказания. За разлика от прокурора обаче, съдът счита, че предвиденото в оспорената разпоредба на чл.89 от Наредбата заплащане от страна на нарушителите на разходите, свързани с установяване и отстраняване на нарушенията, не съставлява по съществото си административно наказание, както е посочено в протеста, а следва да се определи като своеобразно допълнително финансово по своя характер задължение, което е въведено за нарушителите в Глава осма от Наредбата, озаглавена „Административно-наказателна отговорност“ и е свързано с реализиране на посочената отговорност. Определянето на подобно задължение обаче, се явява действително в противоречие със ЗАНН, към който иначе Наредбата е препратила в разпоредбата на чл.86, доколкото този закон, който урежда реда за установяване и санкциониране на административни нарушения, не предвижда възможност или ред разноските, свързани с установяване и с отстраняване на административни нарушения, да бъдат поемани от признатите за нарушители лица. В тази насока следва да се има предвид, че нито в оспорената разпоредба, нито в друга такава от същата наредба е предвидено какво конкретно е включено в съдържанието на понятието разходи. Законът за управление на отпадъците, въз основа на който е приета НУОТОП също не предвижда заплащане на разходи от нарушител, наред с определената му глоба или имуществена санкция. Подобно предвиждане е налице единствено по отношение на изпълнението на принудителните административни мерки, като изрично в чл.129, ал.7 от ЗУО е предвидено, че всички разходи по изпълнението на принудителните административни мерки са за сметка на лицата, на които са приложени мерките. По отношение на реализирането на административно-наказателната отговорност обаче, ЗУО / в



чл.160/ препраща към ЗАНН, а последният, както се посочи, не установява задължение и процедура по възстановяване на разходите по установяване и отстраняване на нарушения. Ето защо и предвид липсата на установяване със закон на такова финансово по своя характер задължение за определен кръг лица – нарушители, то въвеждането му с подзаконов нормативен акт се явява изцяло незаконосъобразно, като недопустимо разширява материята, свързана с административното наказване.

Предвид основателността на подадения протест изцяло и при своевременно направено искане за присъждане на направените разноски, то ще следва на основание чл.143, ал.1, вр. с чл.196 от АПК ответникът по оспорването да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура Пловдив сумата от 20 лева, направени разноски за обявяване оспорването в Държавен вестник, като съобразно с §1, т.6 от ДР на АПК разноските следва да бъдат поети от Община Пловдив.

С оглед характера на решението, на основание чл.194 от АПК ще следва същото да се обнародва по начина, по който е бил обнародван оспореният 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 прокурор от Окръжна прокуратура Пловдив разпоредбите на **чл.63, ал.2, чл.63, ал.3, чл.64, т.1 -5 и чл.89** от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив, приета от Общински съвет Пловдив с Решение № 215, взето с протокол №12 от 10.07.2014 г.

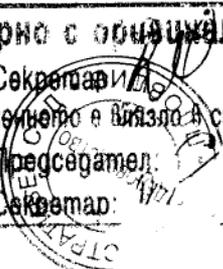
ОСЪЖДА Община Пловдив да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пловдив, сумата в размер на 20 лв. (двадесет лева), представляваща направени разноски за обнародване на съобщение в Държавен вестник.

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 Пловдив, по реда, по който е бил обнародван оспорения акт, при неподаване на касационния жалба или протест в предвидения за това срок, респективно, ако те бъдат отхвърлени от ВАС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Вярно с оригинала:
Секретар: [Signature]
Решението е влязло в сила: 19.11.2019г.
Председател: [Signature]
Секретар: [Signature]



ЧЛЕНОВЕ: 1.