

РЕШЕНИЕ

№ 1242
София, 22.10.2019

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ЕТРОПОЛЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛ

№ ВУОБС - 381/23.12.19г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ ОБЛАСТ , в съдебно заседание на втори октомври в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА

ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА

ГЕОРГИ НИКОЛОВ

при секретар
на прокурора
от съдията

Гергана Кавалджиева
Йова Петрова
МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА

и с участието
изслуша докладваното

АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 883/2019. ☐

Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Същото е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – София срещу чл.31 в частта“необходимите разрешения или...“, чл.39, чл.19, чл.29, чл.38, чл.44 и чл.42 от Наредба №8 за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управлението на отпадъците, приета с решение №131 по протокол № 9 от 29.11.2006г. на Общински съвет Етрополе. Протестиращият прокурор оспорва посочените текстове от Наредбата и моли да бъдат отменени като противоречащи на нормативен акт от по-висок ранг и излага подробни съображения за това.

Ответникът по жалбата – Общински съвет – Етрополе не е взел становище.

Административен съд София област, тричленен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт приема за установено следното:

Видно от доказателствата по делото е, че с решение по протокол №131 от 29.11.2006г. по протокол №9 е приета Наредба №8 за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управлението на отпадъците, изменена с решение №3/31.01.2011г., изменена с решение №29/27.12.2011г.

Производството по приемане на наредбата е започнало във връзка с постъпило предложение с изх.№ 324122.11.2006г. от Кмета на Община Етрополе с предложение за отмяна на старата Наредба №8 за изхвърляне, събиране, обезвреждане на отпадъци на територията на Община Етрополе, приета с решение №63/19.11.1998г. на Общински съвет Етрополе и проект за приемане на



нова Наредба за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управление на отпадъците на територията на Община Етрополе като мотивите за приемането е с оглед на отмяната на Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда, приемането на Закон за управление на отпадъците и промените в Закона за опазване на околната среда. Няма данни проектът за нормативния акт да е изпращан на заинтересовани лица или техни представителни организации, да е публикуван в средства за масово осведомяване или в интернет, нито да е оповестяван по друг начин. Не се установява да е организирано и провеждано обсъждане на проекта със засегнати лица или организации. Проектът е обсъден и разгледан на заседание на Комисия по административно управление, обслужване на населението, обществен ред и сигурност от 27.11.2006г., от Комисията по териториално и селищно устройство на Общината, собственост, екология, водно стопанство, гори, селско стопанство, ветеринарно обслужване на населението от 28.11.2006г. и от Комисията за работа с младежта, развитие на спорта, туризма, интеграция с ромите и други малцинства от 23.11.2006г. Проектът е разгледан на заседание на Общинския съвет на 29.11.2006г., на което са присъствали всички 13 от 17 общински съветници общински съветници, като окончателният текст на наредбата е гласуван и приет с 13 гласа "за", без "против" и "въздържал се", с Решение №131 по Протокол №9/29.11.2006г. на Общински съвет Етрополе..

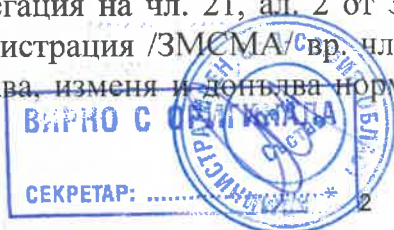
При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване е Наредба №8 за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управлението на отпадъците/ Наредбата/, приета от Общински съвет Етрополе с решение №131 по протокол №9/29.11.2006г. на Общински съвет Етрополе.

Същата е подзаконов нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Наредбата подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта, като по делото липсват данни оспорената наредба да е отменена или изменена след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество протестът е основателен по следните съображения:

Процесната наредба е приета след решение на компетентен орган – Общински съвет – Етрополе, в кръга на чиито правомощия по силата на законовата делегация на чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/свр. чл. 8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ е да издава, изменя и донява нормативни актове. Решението е взето на



редовно проведено заседание на общинския съвет при наличие на кворум и мнозинство съгласно особените изискванията, установени с чл. 27, ал. 2 и ал. 4 от ЗМСМА, в приложимата редакция /ДВ, бр. 69 от 2003 година/. Спазена е формата при съставяне и приемане на оспорения акта, но същият е приет при съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

На първо място, изготвеният проект на Наредба не е придружен от мотиви, както изисква чл. 28 от ЗНА в относимата редакция. Съдът намира тази норма за общо приложима не само по отношение на законите, а и на подзаконовите нормативни актове по арг. от § 5, изр. първо от ПЗР на ЗНА. Това се потвърждава и от последвалите законодателни промени в нормата на чл. 28 от ЗНА, в духа на които правната тежест на мотивите, изготвени съобразно изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, е определена от законодателя с разпоредбата на ал. 3 на същия текст, която вмениява забрана за обсъждане на предложението от компетентния орган в случай, че към него не са приложени мотиви. ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативни актове, както и на нормативните административни актове. Това е съществено изискване, залегнало в основите на административните производства въобще. В случая посочването като мотиви за приемане на Наредбата само изброяването на отменени нормативни актове е недостатъчно като основание за приемането на нова Наредба и води до пълна липса на мотиви. Липсата на мотиви към внесеното предложението за проект на Наредба препятства възможността на заинтересованите лица да направят предложения и да изложат становища преди приемането му. Процедурата, касаеща приемането на подзаконов нормативен акт е регламентирана императивно в защита на публичния интерес, като нарушаването ѝ винаги е съществено. Мотивите безспорно имат съществено значение, обезпечават и гарантират ефективността на етапа на обсъждане. Необходимостта и задължителността на излагането на мотиви при издаването на акта от административния орган е свързано с възможността на адресатите на акта да разберат фактите, мотивирали административния орган да издаде акта и съответно да извърши проверка за неговата законосъобразност. С оглед императивния характер на изискването за излагане на мотиви преди приемането на оспорения акт, неизпълнението му представлява съществено процесуално нарушение и е във всички случаи основание за отмяна.

Съгласно разпоредбата на чл. 2а (нов-ДВ бр. 55 от 2003 г., отм. бр. 46 от 2007 г., считано от 1.01.2008 г.) от Закона за нормативните актове /ЗНА/, действал по време на приемане на оспорената наредба, лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане, като уведомяването се извършва чрез изпращане на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. Общинските съвети са изрично посочени в чл. 138 от Конституцията, като органи на местно самоуправление, поради което не е



налице някои от изключенията по § 5 от ПЗР на ЗНА. От цитираните по-горе текстове може да се направи извод, че се придава изключително значение на възможността за предварителното разгласяване и обсъждане на проекта за нормативен акт с всички заинтересовани лица и организации преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган.

Липсват доказателства проектът за наредбата да е довеждан до знанието на заинтересованите лица по някой от посочените в действащата към този момент разпоредба на чл. 2а от ЗНА - чрез изпращането му до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин. Извършването на такова уведомяване и то в определения от посочената норма срок /не по-кратък от един месец/, дори не се твърди от ответната страна.

Уведомяването на заинтересованите лица – бъдещи адресати на нормативния акт и обсъждането на проекта за същия не е формален етап, който може да бъде подценяван и пренебрегван, тъй като е израз на основни принципи на административния процес като откритост, достъпност, публичност и прозрачност. Законодателят е придал важно значение на предварителното разгласяване и обсъждане /включително няколкократно, съгласно чл. 13, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от Указа/883/74г./ на проекта за нормативен акт, с всички заинтересовани лица и организации преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, тъй като именно обсъждането осигурява реализиране на възможността за изразяване на мнения, становища и възражение на заинтересованите лица, които биха довели до приемане на различна редакция на оспорената Наредбата. Целта е да се гарантира обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност на административните актове. В случая такова обсъждане не е осигурено, с което съществено са нарушени процесуалните правила по издаване на оспорения подзаконов административен акт, тъй като при обсъждането е било възможно да се направят предложения и възражения, които биха довели до приемане на различна редакция на оспорената наредба.

Видно от представените по делото доказателства, че протестираната Наредба е приета с решение №131 от 29.11.2006г. на Общински съвет Етрополе, като изрично в преходните разпоредби е посочено, че същата влиза в сила от 1.01.2007г. С Решение №3 от 31.01.2011г. по протокол №1 и с решение №29 от 27.12.2011г. по протокол №5 на Общински съвет Етрополе са приети изменения на Наредбата. Видно от приложеното решение №29 от 27.12.2011г. по протокол №5 е, че са направени съществени изменения на петнадесет текста от Наредбата, включително и оспорените разпоредби. Въпреки, че с решение №3 от 31.01.2011г. не се съдържат разпоредби от Наредбата, които да са оспорени в настоящото производство, то видно от представеното решение е, че промените и измененията са съществени и касаят голям брой разпоредби. На практика се приема почти нова Наредба, без да са представени доказателства за спазване на разпоредбите на ЗНА и АПК, по отношение изготвяне на мотиви към проекта, доклад, публикуване на проекта за наредба, разгласяването му по съответния ред и предоставянето на заинтересованите лица за предложения и становища по проекта.



Съгласно императивното правило на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) Ред.(Нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) 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. В случая по отношение на приетия проект за изменение на наредбата това законово изискване не е спазено, поради което при издаването на изменението на подзаконовия нормативен акт процедурата е съществено нарушена. Нормата на чл. 26, ал. 2 ЗНА следва да бъде тълкувана в съответствие с чл. 77 АПК, задължаващ компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения, което не е изпълнено. Неспазването на двете императивни по характера си правни норми, съдържащи се в акт от по-висока степен според правилото на чл. 142, ал. 1 АПК и чл. 15 ЗНА, е съществено. Съблюдаването на предвидената процедура по издаване на нормативни административни актове е императивно задължение именно на органите, осъществяващи управлението, като дейността им следва да е подчинена на основните принципи на чл. 4, 8 и 12 АПК – за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. В чл. 26, ал. 1 ЗНА също е изрично посочено, че изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност.

Изброените пропуски съществено нарушават реда за приемане на подзаконовни нормативни актове, който е така регламентиран, че да гарантира обективността, безпристрастността и качеството на актовете, приемани от общинския съвет, и съставлява основание за незаконосъобразност по чл. 146, т. 3, вр. чл. 196 от АПК и по отношение на изменение на Наредбата.

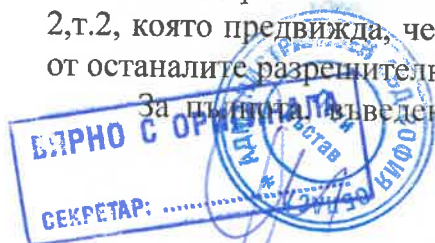
По отношение материалната незаконосъобразност на Наредбата, съдът от правна страна приема следното:

1.С разпоредбата на **чл.31 от Наредбата** се предвижда " Дейностите по третиране и транспортиране на строителните отпадъци могат да се извършват само от лица, притежаващи **необходимите разрешения или** регистрационен документ, определен от Закона за управление на отпадъците "

Така формулирана разпоредбата в частта „... необходимите разрешения или..." противоречи на чл.35, ал.2, т.1-т.5 от ЗУО и по специално т.2 от законовата норма. Според последния текст за събиране и транспортиране на отпадъци по смисъла на параграф 1, т.41 и т.43 от допълнителните разпоредби разрешение не се изисква. Систематическото тълкуване води до извод, че дейностите, изчерпателно посочени и точно дефинирани в самостоятелната т.2 на ал.2 на чл.35 от ЗУО и в ДРЗУО, е въведен регистрационен, а не разрешителен режим.

В подкрепа на заключението е и разпоредбата на чл.35, ал.5 от ЗУО и ал. 2,т.2, която предвижда, че регистрационният документ се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи.

За допълнително изведеното изискване за разрешение е в противоречие и с



волята на законодателя да ограничи административното регулиране и контрол, демонстрирана с разпоредбите на 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, което се установява само със закон.

С чл.39 от Наредбата " Контрол по изпълнение на Наредбата се възлага на Кмета на общината, кметовете на кметствата и кметските наместници или упълномощени от тях длъжностни лица."

Нормата на чл.112 от ЗУО изчерпателно посочва лицата, оправомощени да контролират управлението на отпадъците - това са кметът на община или оправомощено от него длъжностно лице.

Ето защо тази разпоредба на местната наредба е в нарушение на предвидената компетентност и следва да бъде отменена.

С чл.19 от Наредбата „ За нарушение на разпоредбите на този раздел /Раздел II."Третиране и транспортиране на битовите отпадъци/, нарушителите се наказват с глоби от 50 до 500 лева ";

чл.29 от Наредбата „ За нарушенията на разпоредбите на този раздел /Раздел III Третиране и транспортиране на производствени отпадъци/, нарушителите се наказват с глоба от 50 до 500 лева. ";

чл.38 „За нарушение на разпоредбите по този раздел I Раздел IV Третиране и транспортиране на строителни отпадъци/, нарушителите се наказват с глоба от 50 до 500 лева ";

чл.44 „За нарушения на Наредбата на виновните физически или юридически лица с налагат глоби в размер определен в Наредбата. "

Така формулирани разпоредбите на местната наредба са в противоречие с чл.133 - 160 , Раздел II Административни нарушения и наказания от Закона за управление на отпадъците.

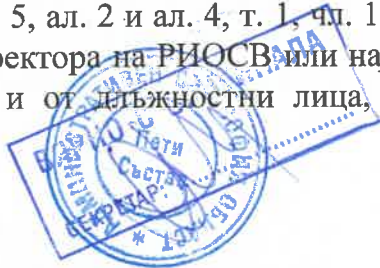
В ЗУО се съдържат ред състави на административни нарушения със свои изпълнителни деяния, субекти и наказания. А в общинската наредба са въведени унифицирани санкции.

Нормите регламентиращи наказването са императивни и подлежат на стриктно тълкуване, тъй като предизвикват неблагоприятни последици за адресатите си.

Ето защо тези разпоредби на местната наредба са в противоречие с уреденото с нормативен акт от по-висок ранг.

С разпоредбата на чл.42 от Наредбата се предвижда „Актовете за установяване на нарушенията се съставят от длъжностни лица в общинската администрация, определени със Заповед от Кмета на общината и от служители на РПУ-Етрополе. "

Съобразно разпоредбата на чл. 157. (1) от ЗУО,, (Изм. -ДВ, бр. 105 от 2016 г., бр. 1 от 2019 г., в сила от 3.01.2019 г.) Нарушенията по чл. 133, ал. 1, т. 1 - 3 и 5, ал. 2 и ал. 4, т. 1, чл. 134, ал. 1 и 2 и чл. 146 се установяват с акт на директора на РИОСВ или на оправомощени от него длъжностни лица, както и от длъжностни лица, оправомощени от кмета на съответната



община, а нарушения по чл. 133, ал. 1, т. 4, 6 и 7 се установяват с акт на длъжностни лица, оправомощени от кмета на съответната община". Видно е, че в ЗУО е определено кои длъжностни лица са оправомощени да издават актове за установяване на нарушенията-това са оправомощени от кметовете на общината длъжностни лица, което води до извода, че разпоредбата на оспорената наредба е в пряко противоречие с нормативен акт от по-висока степен, което води до незаконосъобразност и съответно отмяна на оспорения текст.

С оглед на гореизложеното и съдът счита, че оспорените разпоредби на чл.31 в частта „...необходимите разрешения или...“; чл.39; чл. 19; чл.29; чл.3"8, чл.44 и чл.42 от Наредба № 8 за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управлението на отпадъците следва да бъдат отменени поради допуснати съществени процесуални нарушения при приемане на Наредбата и последвалите изменения , както и поради материална незаконосъобразност поради противоречие на оспорените текстове с нормативен акт от по-висока степен.

С оглед изхода на спора, следва да бъде осъдена Община Етрополе да заплати сторените разноски на Окръжна прокуратура София в размер на 20лв.

По изложените съображения и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд София област

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Наредба №8 за опазване на околната среда, поддържане на чистотата и управлението на отпадъците, приета с решение №131 по протокол № 9 от 29.11.2006г. на Общински съвет Етрополе, изменена и допълнена с решение с решение №3 от 31.01.2011г. по протокол №1 и решение №29 от 27.12.2011г. по протокол №5 на Общински съвет Етрополе в оспорената част -чл.31 в частта “необходимите разрешения или...“, чл.39, чл.19, чл.29, чл.38, чл. 44 и чл.42 от Наредбата.

ОСЪЖДА Община Етрополе да заплати сторените разноски на Окръжна прокуратура София в размер на 20лв.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14 дн. срок от получаване на съобщението за изготвянето му.

В случай, че срещу решението не постъпи жалба или протест или те бъдат отхвърлени, решението да се публикува на интернет-страницата на Община Етрополе



МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА

ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА

ГЕОРГИ НИКОЛОВ

М.В

