

РЕШЕНИЕ

№ 846

.....15.11.2019 г. гр.Хасково

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ХАСКОВО в открито съдебно заседание на шестнадесети октомври две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВАСИЛКА ЖЕЛЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ЦВЕТОМИРА ДИМИТРОВА

ПАВЛИНА ГОСПОДИНОВА

при секретаря Мария Койнова в присъствието на прокурора Валентина Радева-Ранчева като разгледа докладваното от съдия Димитрова административно дело № 850 по описа на съда за 2019 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по Раздел III от Глава десета на АПК.

Образувано е по протест на Прокурор при Окръжна прокуратура – Хасково, срещу чл.31, ал.1 в частта относно „...събиране“, чл.31, ал.2, чл.33, ал.1 в частта относно „...събиране...“, чл.35, ал.1 в частта относно „...събиране...“ и чл.35, ал.2 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград.

В протеста се сочи, че от Общински съвет Симеоновград с Решение №315 по Протокол №40 от 28.02.2019г. била приета Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград (Наредбата). Наредбата била подзаконов нормативен административен акт, съгласно определението за нормативен административен акт по чл.75, ал.1 от АПК, във вр. с чл.7, ал.1 ЗНА. Състояла се от административноправни норми, които се отнасяли за неопределен и неограничен брой адресати и имали многократно действие и можело да се оспорва без ограничение във времето, съгласно чл.185 във вр. с чл.187 АПК. При извършена проверка по реда на надзора за законност на административните актове, се установила незаконосъобразност на разпоредбите на чл.31, ал.1 в частта относно „...събиране...“, чл.31, ал.2, чл.33, ал.1 в частта относно „...събиране...“, чл.35, ал.1 в частта относно „...събиране...“ и чл.35, ал.2 от Наредбата. Соци се, че според чл.31, ал.1 от Наредбата, „Дейностите по събиране, съхранение, преработване и/или обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, имат право да извършват само лица притежаващи съответно комплексно разрешително или разрешително по чл.47 от ЗУО за съответната дейност.“. Разпоредбата на чл.31, ал.1 от Наредбата, в частта относно изискването за притежаване на съответно разрешително по Закона за управление на отпадъците (ЗУО), или комплексно разрешително, за дейности по събиране на ОММ, била незаконосъобразна, поради противоречието ѝ с чл.35, ал.2, т.2, ал.3 и ал.5 от ЗУО, според които режимът на дейностите по §1, т.41 от ДР на ЗУО не бил разрешителен, а регистрационен. В случая в противоречие със ЗУО било въведено изискване за притежаване на разрешително за дейности, които съгласно закона подлежали само на регистрация. Твърди се също, че в чл.31, ал.2 от общинската наредба било посочено, че „Лицата по ал.1 били длъжни да осъществяват конкретната дейност съответствие с изискванията на Наредба за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти (обн. ДВ, бр.90 от 2005г. изм. и доп. бр.53 от 10.06.2008г., бр.29 от 08.04.2011г.) и на Наредба за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци. Следвало да се отбележи, че материята, свързана със събирането, съхраняването, транспортирането, оползотворяването и обезвреждането на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти се уреждала от

Наредба за отработените масла и отпадъчните нефтопродукти, приет на основание чл.13, ал.1 от ЗУО с ПМС №302/27.12.2012г., обн. ДВ бр.2 от 08.01.2013г. В предписанията на чл.21 от тази Наредба също било предвидено лицата, извършващи дейности по събиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти да притежават регистрационен документ, издаден по реда на глава пета, раздел II ЗУО. В чл.33, ал.1 от Наредбата било посочено, че дейности по събиране, съхранение, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба гуми имали право да извършват само от лица, притежаващи съответното разрешение по чл.35 от ЗУО за съответната дейност. В чл.35, ал.1 от Наредбата било предвидено, че дейностите по събиране, съхранение, разкомплектоване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от тях имали право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешително по чл.47 от ЗУО за съответната дейност. Тази разпоредба относно дейностите по събирането също била в противоречие с регламента на чл.35, ал.2 т.2 от ЗУО, както се посочило по-горе, тъй като съгласно нея за дейности по събиране на отпадъци разрешение не се изисквало. В подкрепа на това заключение била и разпоредбата на чл.35, ал.5 ЗУО, предвиждаща, че регистрационният документ за дейностите по ал.2, т.2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи. В чл.35, ал.2 от общинската наредба било посочено, че лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност съответствие с изискванията на Наредба за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства (обн. ДВ 104 от 2004г., изм. бр.45 от 16.06.2009г., изм. и доп. бр.29 от 08.04.2011г.) и Наредба за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци (обн. ДВ бр.29 от 1999г.). От 15.03.2013г. била в сила Наредба за излезлите от употреба моторни превозни средства, приета с ПМС №11 от 15.01.2013г., с която се определяли изискванията за събирането, транспортирането и третирането на ИУМПС. С оглед изложените съображения се предлага отмяна на чл.31, ал.1 в частта относно „...събиране“, чл.31, ал.2, чл.33, ал.1 в частта относно „...събиране...“, чл.35, ал.1 в частта относно „...събиране...“ и чл.35, ал.2 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград. Претендира се присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът, Общински съвет – Симеоновград, редовно призован не ангажира становище по основателността на протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура – Хасково в съдебно заседание поддържа протеста и дава заключение за отмяна на протестираните разпоредби. Моли за присъждане на направените по делото разноски.

Административен съд – Хасково, като прецени доказателствата по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

От Кмет на Община Симеоновград била изготвена Докладна записка регистрационен индекс С-981/15.02.2019г. до Общински съвет – Симеоновград, относно приемане на нова Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград.

Представена е разпечатка от интернет страницата на Община Симеоновград, видно от която проекта на Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград е публикуван на 07.01.2019г.

По делото е представена Справка по чл.26, ал.5 от ЗНА, публикувана на 15.02.2019г., относно: Проект на Наредба за управление на отпадъците територията на Община Симеоновград. Видно от справката, на 07 януари 2019г. на табло за обяви и на официалната интернет-страница на Община Симеоновград било публикувано уведомление до всички заинтересовани лица по чл.26, ал.2 от ЗНА относно проект на Наредба за управление на отпадъците територията на Община Симеоновград. Отражено е, че срокът за предложения и становища на проекта бил 30 дни от публикуването му.

В този срок нямало постъпили предложения и становища от граждани и юридически лица.

Видно от данните по делото, с Решение №315/28.02.2019г., взето на заседание на Общински съвет Симеоновград, проведено на 28.02.2019г. (Протокол №40, по т.3 от дневния ред на заседанието), на основание чл.21, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, чл.22 от ЗУО, ОбС –Симеоновград е решил следното: 1. Общински съвет Симеоновград отменя Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград, приета с Решение на Общински съвет №237/29.10.2010г.; 2. Общински съвет Симеоновград приема Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград.

В гласуването при приемане на Решение №315/28.02.2019г. са участвали 13 общински съветници (от общо 13, съгласно отразеното в Протокол №40/28.02.2019г.), от които 13 общински съветници са гласували „за“, няма гласували „против“ и „въздържал се“.

По делото се представя в актуална редакция Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград (Наредбата). Съгласно §1 от Преходни и заключителни разпоредби на Наредбата, същата се издава на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА, чл.22, ал.1 от Закона за управление на отпадъците. В §4 от ПЗР на Наредбата е посочено, че е приета на заседание на Общински съвет – гр. Симеоновград с Решение №315 по Протокол №40 от 28.02.2019г. и отменя Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград, приета с Решение №237/29.10.2010г.

При така установената фактическа обстановка съдът достигна до следните правни изводи:

Протестът е процесуално допустим. Предмет на оспорване са конкретни разпоредби от подзаконов нормативен акт, действащ на територията на Община Симеоновград. На основание чл. 186, ал.2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт. Оспорването на подзаконовия нормативен акт пред съда е частично и касае само посочените разпоредби от Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Симеоновград, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2, вр. ал.1 от АПК. Освен това разпоредбата на чл.187, ал.1 от АПК изрично предвижда безсрочност на оспорването на подзаконовите нормативни актове, т.е. без ограничение във времето.

Разгледан по същество, протестът е **частично основателен**.

Предмет на протеста, както вече бе посочено по-горе, са разпоредбите на чл.31, ал.1 в частта относно „...събиране“, чл.31, ал.2, чл.33, ал.1 в частта относно „...събиране...“, чл.35, ал.1 в частта относно „...събиране...“ и чл.35, ал.2 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград.

Съгласно разпоредбата на чл. 196 АПК във вр. с чл. 168 и чл. 142 от АПК, съдът проверява законосъобразността на оспорения акт към момента на издаването му на всички основания по чл. 146 от АПК, без да се ограничава само с тези, посочени от оспорващия.

Нормата на чл.21, ал.2 от ЗМСМА предвижда компетентност на общинския съвет, в изпълнение на своите правомощия по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Наредбата, видно от § 1 от Заключителните разпоредби на същата, е издадена на основание чл. 22, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО), предвиждащ приемане на наредба от общинският съвет, с която се 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.

С оглед изложеното, както и предвид разпоредбата на чл.76, ал.3 от АПК, Общински съвет– Симеоновград е материално и териториално компетентният орган, разполагащ с правомощие да уреди нормативно обществените отношения с местно значение, каквито се явяват тези, посочени в чл. 1, ал. 2 от Наредбата, респективно да издаде подзаконов нормативен акт като процесния.

По отношение съответствието на оспорените разпоредби с материалния закон, съдът намира следното:

В чл.7, ал.2 от ЗНА наредбата е дефинирана 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.

Без съмнение общинската наредба представлява подзаконов нормативен акт от местно значение, който има предназначение да детайлизира или доурегулира разпоредбите на закона като нормативен акт от по-висока степен, поради което нейните разпоредби следва да бъдат съобразени със закона, в чиято връзка същата се издава, като стриктно се придържат към неговата рамка и са в съответствие с неговото съдържание. Тоест регламентацията, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, нито да преурежда по различен начин вече уредени от закон обществени отношения.

Съдът намира за основателни изложените в протеста съображения, касаещи приемането на чл.31, ал.1 в частта относно "...събиране", чл.33, ал.1 в частта относно "...събиране" и чл.35, ал.1 в частта относно "...събиране" в нарушение на норми от по-висока степен.

Съгласно чл. 35, ал. 1 от ЗУО, за извършване на дейностите по третиране на отпадъците 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 законодателят е посочил случаите, в които не се изисква разрешение, а именно: 1. събиране и предварително съхраняване на отпадъци на мястото на образуване, включително на отпадъци от черни и цветни метали; 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.

Съобразно разпоредбата на чл. 35, ал. 3 от ЗУО, за извършване на дейностите по ал. 2, т. 2 - се изисква регистрация и издаване на документ по реда на глава пета, раздел II, а за дейностите по т. 9 – по реда на глава пета, раздел IV, а в чл. 35, ал. 5 е постановено, че регистрационният документ за дейности по ал. 2, т. 2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи.

Видно от § 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. Съгласно т. 41 на § 1, "събиране" е натрупване на отпадъци, включително предварително сортиране и предварително съхраняване на отпадъци с цел транспортирането им до съоръжение за третиране на отпадъци, а според т. 43 от § 1, "транспортиране" е превозът на отпадъци, включително съпътстващите го дейности по товарене, претоварване и разтоварване, когато се извършва от оператора като самостоятелна дейност.

Или, от цитираната по-горе законова уредба става ясно, че разрешително издадено по реда на глава пета, раздел I или комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел II от ЗОСС се изисква само за дейностите по чл. 35, ал. 1 от ЗУО, но не и за дейностите посочени в чл. 35, ал.2 от ЗУО. За последните, съобразно законовата уреда, режимът е регистрационен, а не разрешителен.

С общинската наредба е предвидено друго, а именно че във всички случаи на извършване на дейности по събиране на отпадъците посочени в чл. 31, ал.1, чл.33, ал.1 и чл. 35, ал.1 от Наредбата, лицата които ги осъществяват задължително следва да притежават разрешително по ЗУО, без да се дължи сметка за изключенията предвидени в нормата на чл. 35, ал.2 от ЗУО и най-вече това по т. 2 от същата разпоредба.

Следователно, изискването за притежаване на разрешително по ЗУО, във всички случаи на осъществяване на дейности по събиране на видовете отпадъци посочени в разпоредбите на чл. 31, ал.1, чл.33, ал.1 и чл. 35, ал.1 от Наредбата въведено от Общински съвет Симеоновград е в противоречие с нормативен акт от по-висока степен, което обуславя неговата незаконосъобразност. Протестът в тази му част се явява основателен, а посочените разпоредби от общинската наредба в оспорената им част следва да бъдат отменени.

Разпоредбите на чл. 31, ал.2 и чл. 35, ал.2 от Наредбата се оспорват изцяло от представителя на ОП-Хасково.

Чл. 31, ал.2 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград, гласи: "Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност съответствие с изискванията на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти(обн. ДВ бр.90 от 2005г. изм. и доп. Бр.53 от 10.06.2008г. бр.29, от 08.04.2011г.) и на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци.

Нормата на чл. 35, ал.2 от местната наредба е със следното съдържание:" Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност в съответствие с

изискванията на Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства(обн. ДВ бр.104, от 2004г., изм. бр.45 от 16.06.2009г., изм. и доп. Бр.29 от 08.04.2011г.) и на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци(обн. ДВ бл.29 от 1999г.).

Понастоящем, а и към датата на приемане на местната Наредба на Община Симеоновград, материята свързана с разделното събиране, съхраняването, транспортирането, оползотворяването и обезвреждането на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти е била уредена в Наредба за отработените масла и отпадъчните нефтопродукти приета с ПМС № 352/27.12.2012г., обн. ДВ бр.2 от 08.01.2013г., в сила от 08.01.2013г. изм. и допълнена бр. 60 от 20.07.2018г., а материята свързана с събирането, транспортирането и третирането на излезлите от употреба моторни превозни средства (ИУМПС) към същия времеви момент е предмет на уредба в Наредбата за излезлите от употреба моторни превозни средства, приета с ПМС №11 от 15.01.2013г. обн. ДВ бр. 7 от 25.01.2013г. в сила от 25.01.2013г.

Цитираните в чл.31, ал. 2 и чл.35, ал.2 от Наредбата за управление отпадъците на територията на Община Свиленград наредби, съответно Наредба за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти(обн. ДВ бр.90 от 2005г. изм. и доп. Бр.53 от 10.06.2008г. бр.29, от 08.04.2011г.) и Наредба за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства (Приета с ПМС № 311 от 17.11.2004г. и обн. ДВ бр.104, от 2004г.) са били отменени още преди приемане на местната наредба- първата е отменена с ДВ бр.2 от 08.01.2013г. , в сила от 08.01.2013г. , а втората с ДВ бр.7, от 25.01.2013г., в сила от 25.01.2013г.

След като тези две наредби са били отменени и не са били действащи към датата на приемане на Наредбата за управление на отпадъците на Община Симеоновград, то неяснота буди фактът , по какви причини лицата по чл.31, ал.1 и тези посочени в чл.35, ал.2 от същата следва да осъществяват конкретната си дейност задължително в съответствие вече отменени и непораждащи правно действие, подзаконовни нормативни актове. Съответно, в тази им част, тези две разпоредби, като неясни, противоречат на изискванията на чл. 9 от ЗНА и подлежат на отмяна.

В останалата им част, предвиждаща задължение за лицата по чл. 31, ал.1 и тези по чл. 35, ал.2 да осъществяват конкретната си дейност в съответствие с изискванията на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци, тези норми не са в противоречие със закона, нито преуреждат по различен начин вече уредени от закон обществени отношения. Това е така, тъй като последната наредбата е действаща и към настоящия момент, безспорно отпадъците по чл.31, ал.1 от Наредбата- отработени масла и отпадъчни нефтопродукти и отпадъците по чл. 35, ал.2-излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от тях, могат да попаднат в приложното ѝ поле, поради което лицата извършващи дейност с такива, безспорно следва да съобразяват поведението си с изискванията ѝ. Ето защо протестът в тази му част е неоснователен и следва да бъде отхвърлен.

С оглед изхода на спора основателна се явява съевременно заявената претенция на протестиращата страна за присъждане на разноски. На основание чл.143, ал.1 от АПК ОбС Симеоновград следва да бъде осъден да заплати в полза на ОП – Хасково разноски в размер на 20.00 лв., представляващи внесена такса за обнародване на оспорването в ДВ.

Водим от гореизложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на Прокурор при Окръжна прокуратура – Хасково, чл.31, ал.1 в частта относно „...събиране“, чл.31, ал.2, в частта „...Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти(обн. ДВ бр.90 от 2005г. изм. и доп. бр.53 от 10.06.2008г. бр.29, от 08.04.2011г.) и на“, чл.33, ал.1, в частта относно „...събиране...“, чл.35, ал.1 в частта относно „...събиране...“ и чл.35, ал.2 в частта „... Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства(обн. ДВ бр.104 от 2004г., изм. бр.45 от 16.06.2009г., изм. и доп. бр.29 от 08.04.2011г.) и на“ от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Симеоновград и **ОТХВЪРЛЯ** протеста в останалата му част.

ОСЪЖДА Общински съвет- Симеоновград да заплати на Окръжна прокуратура-Хасково разноски в размер на 20.00(двадесет) лева представляващи внесена такса за обнародване на оспорването в ДВ.

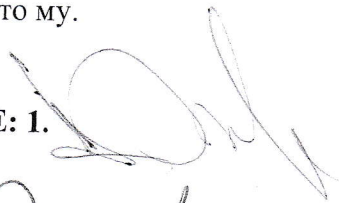
Решението подлежи на касационно обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

При неподаване на касационна жалба или протест, или ако те са отхвърлени, решението да се обнародва по реда на чл.194 от АПК – по начина, по който е бил обнародван актът, и влиза в сила от деня на обнародването му.

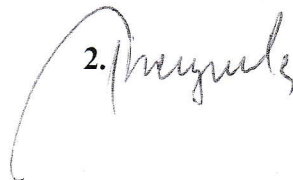
ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ: 1.



2.



25 р.с
15. 11. 19