

РЕШЕНИЕ

№ 2369

Гр. Варна, 09.12.2019 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – гр. Варна, III касационен състав, в публично съдебно заседание на седми ноември две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Мария ЖЕЛЯЗКОВА

ЧЛЕНОВЕ: Дарина РАЧЕВА

Ромео Симеонов

при секретаря Теодора Чавдарова и в присъствието на прокурора от ВОП Александър Атанасов, като разгледа докладваното от съдия Д. Рачева адм.д. № 2169 по описа на съда за 2019 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по протест от прокурор от Варненска окръжна прокуратура срещу чл. 40, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и 2 и чл. 51 (всички алинеи) от Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Аксаково.

В протеста се твърди, че посочените разпоредби от наредбата противоречат на материалния закон. Прокуратурата счита, че при приемане на наредбата са допуснати съществени нарушения на процедурата за приемане на подзаконови нормативни актове по ЗНА, и по-конкретно на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, доколкото докладната записка на кмета за приемане на наредбата е внесена преди изтичане на срока за обществено обсъждане и даване на становища по проекта. Изложени са и аргументи за материална незаконосъобразност на посочените в протеста текстове. Прокуратурата счита, че чл. 40, ал. 1 от наредбата е в противоречие с чл. 35, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците, доколкото предвижда разрешителен режим за дейностите по събиране, съхраняване, преработване, транспортиране и обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, в противоречие с регистрационния режим, предвиден в закона. За чл. 50, ал. 1 и 2 от наредбата прокуратурата посочва, че предвидената в него процедура за установяване на административни нарушения въвежда компетентност на общински органи за това, в противоречие с разпоредбите на Закона за управление на отпадъците. Чл. 51 от наредбата предвижда в четирите си алинеи санкционни разпоредби за нарушения на различни задължения по наредбата, които са уредени в Закона за управление на отпадъците, и които разширяват предвидените случаи на нарушения и съответните им наказания извън случаите, за които са предвидени административни наказания в ЗУО. Иска се отмяна на посочените разпоредби и присъждане на направените в производството разноски.

Ответникът в производството, Общински съвет – Аксаково не изразява становище по протеста.

Представителят на Варненска окръжна прокуратура дава заключение за основателност на протеста, pledира за отмяна на оспорените разпоредби и за присъждане на разноските по делото в полза на прокуратурата.

Предмет на протеста са разпоредбите на чл. 40, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и 2 и чл. 51 (всички алинеи) от Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Аксаково. Наредбата има характер на нормативен административен акт, доколкото съдържа материалноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

Протестът е подаден от прокурор във Варненска окръжна прокуратура в съответствие с чл. 186, ал. 2 от АПК, не е ограничен със срок, поради което е процесуално допустим. Разгледан по същество, протестът е основателен.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 188, вр. чл. 181, ал. 1 и 2 от АПК в Държавен вестник, бр. 76 от 27.09.2019 г.

Според представения от ответника текст на Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Аксаково, оспорените разпоредби са с текст, който не е променен от първоначалното приемане на наредбата, както следва:

„Чл. 40 (1) Дейности по събиране, съхраняване, преработване, транспортиране и обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по Закона за управление на отпадъците.“

„Чл. 50 (1) За нарушения по чл. 133, ал. 1 и ал. 2, чл. 134, ал. 1 и ал. 2 и чл. 146 от Закона за управление на отпадъците, актовете за установяване на административни нарушения се съставят от оправомощени със заповед на кмета на община Аксаково длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице.

(2) Нарушенията по чл. 133, ал. 3 и чл. 145 от Закона за управление на отпадъците се установяват с актове за установяване на административни нарушения /АУАН/ от оправомощени със заповед на кмета на община Аксаково длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от министъра на околната среда и водите или оправомощено от него длъжностни лица.“

„Чл. 51 (1) На собственици на излезли от употреба моторни превозни средства, които не изпълнят предписанието по чл. 34, ал. 3 от настоящата наредба, се налага глоба или имуществена санкция в размер от 100 до 300 лв.

(2) За нарушение на разпоредбите на чл. 48 от настоящата наредба, извън случаите за които са предвидени административни наказания в Закона за управление на отпадъците, на нарушителите физически лица се налага глоба в размер от 100 до 500 лв., за еднолични търговци и юридически лица се налага имуществена санкция в размер от 500 до 1000 лв.

(3) При повторно нарушение на ал. 1 и ал. 2 се налага глоба/имуществена санкция в двоен размер от наказанията в ал. 1 и ал. 2.

(4) Нарушенията по настоящия член се установяват с актовете за установяване на административни нарушения от оправомощени със заповед от кмета на община Аксаково длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице.“

От събраните по делото доказателства се установява, че производството за приемане на Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Аксаково е образувано по докладна записка от кмета на община Аксаково до Общински съвет — Аксаково, подадена на 01.02.2013 г. с приложен към нея проект за наредба. На същата дата на таблото за обяви в административната сграда на общината е поставено съобщение за изготвения проект, което съдържа покана към заинтересованите лица да подават предложения и становища по предложениия проект в срок от 14 дни от датата на публикуване. Съгласно уведомление за публикуване, администраторът на общинския сайт <http://www.aksakovo.info> потвърждава публикуването на информацията на сайта на

общината. Представена е поканата за обществено обсъждане на проекта на 15.02.2013 г., публикувана на сайта на общината на 08.02.2013 г. и поставена на таблото за съобщения в административната сграда на общината на същата дата.

Съгласно представен протокол от проведеното обществено обсъждане, от страна на присъстващите жители на общината не са постъпили въпроси, предложения или мнения към наредбата. С констативен протокол от 15.02.2013 г. е установено, че в деловодството на общината не са постъпили писмени предложения и становища по проекта.

Проектът е внесен за разглеждане на XXII сесия на Общински съвет – Аксаково, проведена на 25.02.2013 г. Според представения протокол № 022/25.02.2013 г., на заседанието са присъствали 15 от общо 17 общински съветника, като за приемане на нова наредба за управление на отпадъците на територията на Община Аксаково са гласували 15 съветника, няма против или въздържали се. Приетата наредба е публикувана на сайта на общината на 01.03.2013 г., съобщение за приемането е поставено на таблото за обяви в административната сграда на общината, заедно с текста на наредбата. Текстът на наредбата е предоставен на кметовете и кметските наместници на населените места на територията на общината, които са съобщили за приемането и възможността на жителите да се запознаят с текста със съобщения, поставени на таблото за обяви в съответното кметство.

При така установените обстоятелства, при съдебната проверка с обхват по чл. 168 от АПК, съдът намира, че оспорената разпоредба е приета от компетентен орган – Общински съвет – Аксаково.

Спазени са изискванията за форма на нормативния акт, който е приет в законно проведено на 25.02.2013 г. заседание по смисъла на чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА поради присъствието на 15 от общо 17 общински съветници, или повече от половината от общия брой на съветниците. За разпоредбите е гласувало необходимото мнозинство по чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА, доколкото тя не попада в обхвата на решенията, за които чл. 27, ал. 4 от същия закон предвижда квалифицирано мнозинство.

Доколкото действието на наредбата е ограничено с чл. 1, ал. 1 до територията на община Аксаково, няма основание да се счита, че общинският съвет е излязъл извън обхвата на териториалната си компетентност.

Спазени са изискванията на чл. 26 от Закона за нормативните актове (в редакцията му към датата на приемане на наредбата), приложим по препращане от чл. 80 от АПК, както и на изискването по чл. 77 от АПК. Съдът счита, че внасянето на докладната записка за приемане на наредбата в общинския съвет на 13.02.2013 г., тоест два дни преди изтичане на срока за предложения и становища и преди датата на обществените обсъждания, не съставлява в конкретния случай съществено процесуално нарушение. Това се дължи на липсата на такива предложения и становища, постъпили писмено или по време на общественото обсъждане. Ако такива бяха направени, те не биха могли да се вземат предвид в докладната записка и да повлияят върху съдържанието на приетата наредба, но доколкото липсват, докладната записка отразява единственото предложение и становище, това на кмета, и не нарушава правото на участие в процедурата на заинтересованите страни и обществеността.

Оспорените разпоредби обаче са в противоречие с чл. 76, ал. 3 от АПК, който изисква издаваните от общинските съвети нормативни актове да уреждат обществени отношения с местно значение **съобразно** нормативните актове от по-висока степен, по следните съображения.

Във връзка с чл. 40, ал. 1 от наредбата, съдът констатира, че изискванията към разделното събиране, съхраняването, транспортирането, оползотворяването и обезвреждането на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, са уредени в

Наредба за отработените масла и отпадъчните нефтопродукти, обн. в ДВ бр. 2/08.01.2013 г., приета на основание чл. 13, ал. 1 от ЗУО. В тази наредба са предвидени два различни режима за лицата, които извършват съответно събиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, и за лицата, които извършват дейности по третиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, в които са включени преработването и обезвреждането им. Първият режим, уреден в чл. 21 и сл. от Наредбата за отработените масла и отпадъчните нефтопродукти, е регистрационен по реда на глава пета, раздел II от ЗУО, вр. чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗУО. Вторият е предвиден в чл. 28 и сл. от наредбата и е разрешителен в две алтернативни възможности – по глава пета, раздел I от ЗУО и по глава седма, раздел II от ЗУО. По този начин, като е включил част от дейностите на регистрационен режим към изискването за разрешение по ЗУО, общинският съвет е поставил по-тежки изисквания пред лицата, които биха искали да извършват на територията на общината само дейностите по събиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, каквито изисквания не са поставени в нормативния акт от по-висока степен. Това води до материална несъобразност на разпоредбата поради несъответствието ѝ с чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗУО и налага отмяната ѝ на основание чл. 76, ал. 3 от АПК.

По отношение на оспорения чл. 50, ал. 1 и 2 от наредбата, съдът констатира, че в тези разпоредби е предвидена компетентност на оправомощени със заповед на кмета на община Аксаково длъжностни лица да съставят актове за установяване на административни нарушения по чл. 133, ал. 1, 2 и 3, чл. 134, ал. 1, чл. 145 и чл. 146 от ЗУО, и компетентност за издаване на наказателни постановления по чл. 133, ал. 1 и ал. 2, чл. 134, ал. 1 и ал. 2 и чл. 146 от ЗУО за кмета на общината или оправомощено от него лице, а по чл. 133, ал. 3 и чл. 145 от ЗУО – за министъра на околната среда и водите.

По този начин чл. 50, ал. 1 и 2 от наредбата преурежда законоустановените правила за компетентност на актосъставителите и административнонаказващите органи, предвидени в чл. 157 от ЗУО. Така определената изключителна компетентност за съставяне на актове за установяване на административни нарушения по посочените текстове на ЗУО за оправомощени от кмета на общината длъжностни лица изключва предвидената в чл. 157, ал. 1 и 5 от ЗУО алтернативна компетентност на тези органи наред с директора на РИОСВ или оправомощени от него лица при нарушения по чл. 133, ал. 1 и ал. 2, чл. 134, ал. 1 и ал. 2 и чл. 146 от ЗУО, и наред с органите на МВР и оправомощените от директора на РИОСВ длъжностни лица при нарушения по чл. 133, ал. 3 и чл. 145 от ЗУО. Същото се отнася и до компетентността за издаване на наказателните постановления на кмета на общината или оправомощени от него длъжностни лица в първия случай и на министъра на околната среда и водите или оправомощени от него длъжностни лица във втория случай. Съгласно чл. 157, ал. 4 от ЗУО е предвидена алтернативна компетентност за наказателните постановления за нарушения по чл. 133, ал. 1 и ал. 2, чл. 134, ал. 1 и ал. 2 и чл. 146 от ЗУО за министъра на околната среда и водите или оправомощени от него длъжностни лица, каквато липсва с оспорения текст от наредбата. Констатираните несъответствия на чл. 50, ал. 1 от наредбата с чл. 157, ал. 1 и 5 от ЗУО и на чл. 50, ал. 2 от наредбата с чл. 157, ал. 4 от ЗУО водят до нарушение на изискването по чл. 76, ал. 3 от АПК и налагат отмяната им.

Що се отнася до чл. 51, ал. 1-4 от наредбата, протестът също е основателен по следните причини. Чл. 51, ал. 1 от наредбата предвижда санкции за собственици на излезли от употреба превозни средства, които не изпълнят предписание за преместване на излязло от употреба МПС по чл. 34, ал. 3 от наредбата в размер от 100 до 300 лева. Самостоятелна санкция за неизпълнение на предписание за преместване на излязло от

употреба МПС в ЗУО не е предвидена, но е предвидена разпоредба за неизпълнение на предписание по чл. 120 от закона, каквото кметът на общината или оправомощено от него лице може да издаде по силата на чл. 120, вр. чл. 119 и чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗУО. Такова неизпълнение се санкционира по чл. 156, ал. 1, предл. второ с глоба на физическите лица в размер от 2000 лв. до 10 000 лв., а на юридическите лица с имуществена санкция в размер от 5000 до 20 000 лв., при което е очевидно несъответствието между предвидената отговорност и административнонаказателни санкции в закона и в наредбата на общинския съвет.

Чл. 51, ал. 2 от наредбата предвижда административнонаказателна отговорност за нарушенията по чл. 48 от същата наредба, за които не са предвидени административни наказания по ЗУО, без да са посочени конкретните състави на тези нарушения. Това противоречи на принципа за законоустановеност на нарушението и на санкцията по чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания, както и на изричното предписание на чл. 2, ал. 3 от ЗАНН, според което при издаване на наредби общинските съвети определят съставите на административните нарушения и съответстващите на тях наказания, предвидени в чл. 22, ал. 4 от ЗМСМА. Липсата на точно и ясно определени състави на административни нарушения, подлежащи на санкциониране по наредбата противоречи и на принципа на правна сигурност и води до невъзможност не само на адресатите на общите правила за поведение по наредбата да се запознаят с последиците от евентуалното си неправомерно поведение, но и на правоприлагащите органи. Съдът констатира освен това, че нарушаването на част от забраните по чл. 48 от наредбата е предвидено като състави на административни нарушения и в други закони в областта на опазване на околната среда, например Закона за чистотата на атмосферния въздух (изгаряне на отпадъци), Закона за водите (изхвърляне на отпадъци в подземни и повърхностни води), Закона за почвите (нерегламентирано изхвърляне на отпадъци върху почвена повърхност), Закона за опазване на околната среда и други. По този начин наредбата преурежда обществени отношения, които, макар и да не са уредени в ЗУО, са предмет на уредба в други закони. Това е в нарушение на чл. 8 от ЗНА, който гласи, че с наредба общинските съвети уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен *неуредени от тях* обществени отношения с местно значение.

Ал. 3 и ал. 4 от същия член определят съответно размера на административните наказания в случаите на повторни нарушения по ал. 1 и 2 и компетентността на актосъставителите и административнонаказващия орган. Предвид припокриването на забраните по чл. 48 от наредбата със състави на административни нарушения не само по ЗУО, но и по други, посочени по-горе материални закони, които съдържат както особени правила относно санкционирането при повторност, така и други компетентни в административнонаказателните производства органи, е налице преуреждане на обществени отношения, които вече са уредени в нормативни актове от по-висока степен. Това обосновава извод за тяхната незаконосъобразност по изложените съображения относно чл. 51, ал. 1 и 2 от наредбата, и налага отмяната им.

При този изход на производството, в полза на Варненска окръжна прокуратура следва да бъдат присъдени направените по делото разноси в размер на 20 лева такса за обнародване в „Държавен вестник“ на обявлението по чл. 188, вр. чл. 181, ал. 1 и 2 от АПК.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл. предпоследно от Административнопроцесуалния кодекс, Административен съд – гр. Варна, III касационен състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ чл. 40, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и 2 и чл. 51 (всички алинеи) от Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Аксаково.

ОСЪЖДА Община Аксаково да заплати на Варненска окръжна прокуратура сумата 20 (Двадесет) лева разноси по делото.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

След влизането му в сила решението да бъде обнародвано по начина, по който е била обнародвана частично отменената наредба.

Председател: /п/

Членове: 1. /п/

2. /п/