

Р Е Ш Е Н И Е

Номер 2178 Година 2019, 30.10. Град ПЛОВДИВ

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, VII състав

на 30.09.2019 година

в публичното заседание в следния състав :

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЯВОР КОЛЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ЯНКО АНГЕЛОВ

ВЕЛИЧКА ГЕОРГИЕВА

при секретаря ПОЛИНА ЦВЕТКОВА и при присъствието на прокурора ГЕОРГИ ПЕНЕВ, като разгледа докладваното от **СЪДИЯ ЯВОР КОЛЕВ** адм. дело номер 2077 по описа за 2019 година и като обсъди :

Производство пред първа инстанция.

Постъпил е протест от прокурор в Окръжна Прокуратура – Пловдив против разпоредбите на действащата на територията на Община Карлово Наредба за управление на отпадъците, а именно чл. 9, ал. 1; чл. 13, ал. 1; чл. 13, ал. 2; чл. 15, ал. 1; чл. 15, ал. 2; чл. 17, ал. 1; чл. 17, ал. 2; чл. 19, ал. 1; чл. 20, ал. 1; чл. 20, ал. 2; чл. 21, ал. 1 и чл. 50, ал. 2, които е поискал да бъдат прогласени за нищожни, като постановени в противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг.

Излагат се съображения, че за дейностите, които са изброени в чл. 35, ал.2, т. 2 от ЗУО е въведен регистрационен, а не разрешителен режим, поради което се счита, че разпоредбата чл. 9, ал. 1; чл. 13, ал. 1; чл. 13, ал. 2; чл. 15, ал. 1; чл. 15, ал. 2; чл. 17, ал. 1; чл. 17, ал. 2; чл. 19, ал. 1; чл. 20, ал. 1; чл. 20, ал. 2; чл. 21, ал. 1 от Наредбата на Община Карлово са в противоречие със ЗУО. Сочи се също, че в чл. 13, ал.2, чл. 15, ал.2, чл. 17, ал.2 и чл. 20 от Наредбата са цитирани подзаконови актове, които към настоящият момент са отменени. На следващо място се твърди, че в пряко противоречи с чл. 26, ал.3 от ЗАНН е и приетата разпоредба на чл. 50, ал.2 от Наредбата в частта „...или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили..“. Излагат се доводи, че с цитираната разпоредба се предвижда отговорност за „...лица, неприсъстващи в закона..“.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на обжалваните разпоредби на чл. 9, ал. 1; чл. 13, ал. 1; чл. 13, ал. 2; чл. 15, ал. 1; чл. 15, ал. 2; чл. 17, ал. 1; чл. 17, ал. 2; чл. 19, ал. 1; чл. 20, ал. 1; чл. 20, ал. 2; чл. 21, ал. 1 и чл. 50, ал. 2 от Наредбата и се иска прогласяване на тяхната нищожност.

В съдебно заседание протестът се поддържа от участващият прокурор, който счита, че същият е основателен и моли да бъде уважен. Претендират се направените по делото разноски.

Отвѣтникът по жалбата – Общински съвет /ОБС/ - Карлово не се представява и не изразява становище по протеста.

Предмет на протестиране по настоящото дело са разпоредби на подзаконов нормативен акт - Наредба на ОБС – Карлово.

Оспорването или протестирането на акта по съдебен ред, съгл.187, ал.1 от АПК не е обвързано с преклузивен срок, а съгласно чл.186, ал.2 от АПК по отношение на прокурора, подал протеста е налице активна процесуална легитимация. Предвид това протеста е процесуално ДОПУСТИМ.

Пловдивският административен Съд – седми състав, след като разгледа поотделно и съвкупност наведените с жалбата основания, намира за установено следното:

По делото няма спор, че оспорената Наредба за управление на отпадъците (Наредбата) е приета с Решение № 136, взето с Протокол 9 от 27.03.2012 година на заседание на Общински съвет – Карлово, изменена и допълнена с Решение № 967/30.05.2013 г. и Решение № 1667/26.06.2014 г. на Общински съвет – Карлово.

Приложена е Докладна записка до Председателя на Общински съвет – Карлово от д-р Емил Кабаиванов – Кмет на община Карлово (лист 29), ведно с проекта на Наредбата (лист 30-42) и мотиви към нея (лист 43-46). На докладната записка е отбелязан № 93-00-453 от 14.03.2012г. на Община Карлово.

Протестираните в настоящото производство разпоредби на приетата Наредба са със следното съдържание:

Чл. 9. (1) Дейности по събиране, съхранение, транспортиране, оползотворяване и обезвреждане на битови отпадъци могат да извършват лица, притежаващи съответното разрешение по чл. 37 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/.

Чл. 13. (1) Дейностите по събиране, съхраняване, преработване и/или обезвреждане на негодни за употреба батерии и акумулатори имат право да извършват само лицата, притежаващи съответното разрешение по чл.37 от Закона за управление на отпадъците.

(2) Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност, в съответствие с разпоредбите на Наредбата за изискванията за пускане на пазара на батерии и акумулатори и за третиране и транспортиране на отпадъци от батерии и акумулатори

Чл. 15. (1) Дейностите по събиране, съхраняване, транспортиране, преработване и/или обезвреждане на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак, имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по чл.37 от ЗУО.

(2) Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност в съответствие с разпоредбите на Наредбата за изискванията за пускане на пазара на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак, и третиране и транспортиране на излезли от употреба луминесцентни и други лампи, съдържащи живак

Чл. 17. (1) Дейности по събиране, съхраняване, преработване, транспортиране и/или обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по чл.37 от ЗУО.

(2) Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност в съответствие с изискванията на Наредбата за изискванията за третиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти



Чл. 19. (1) Дейностите по събиране, съхраняване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба пневматични гуми имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по чл.37 от ЗУО.

Чл. 20 (1) Дейностите по събиране, съхранение, разкомплектоване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от тях имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО.

Чл. 20 (2) 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 и Наредба за условията и реда за намаляване на замърсяването от излезли от употреба моторни средства на територията на община Карлово.

Чл. 21. (1) Дейностите по разделно събиране, транспортиране, сортиране и оползотворяване на отпадъците от опаковки се извършват от лица, притежаващи съответните разрешения или регистрационни документи, издадени по реда на ЗУО.

Изрично е посочено, че разпоредбите се оспорват с възражения за незаконосъобразност на Наредбата в съответните части - чл. 9, ал.1 „събиране,...транспортиране на битови отпадъци могат да извършват лица, притежаващи съответното разрешение по чл. 37 от Закона за управление на отпадъците; чл.13, ал.1-„...събиране на негодни за употреба батерии и акумулатори...имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 15, ал.1- „събиране,...транспортиране на луминисцентни и други лампи, съдържащи живак... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 17, ал.1 -„...събиране....., транспортиране на обработени масла и отпадъчни нефтопродукти..... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 19, ал.1 „събиране на излезли от употреба пневматични гуми... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“, както и разпоредбата на чл. 20, ал.1 в частта „...събиране, на излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от тях... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 21, ал.1 в частта, въвеждаща изискване дейностите по разделно събиране и транспортиране на отпадъците от опаковки да се извършват от лица, притежаващи съответните разрешения по ЗУО.

Посочено е също, че в разпоредбите на чл. 13, ал.2, чл. 15, ал.2, чл.17, ал.2 и чл. 20, ал.2 от Наредбата са цитирани отменени подзаконови актове.

Протестиран е също текста на чл.50, ал. 2 от наредбата, който гласи, че за нарушения, извършени от малолетни лица, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, когато съзнателно са допуснали извършването им или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили.

С докладна записка от 14.03.2012г. Кметът на Община Карлово е предложил на Общински съвет Карлово да приеме решение за приемане на основание чл.21, ал.1, т.12 и чл.21, ал.2 от ЗМСМА на Наредба за управление отпадъците на територията на община Карлово. Проект на Наредбата, но без мотиви или доклад към същата, бил публикуван на интернет страницата на Община Карлово на 13.03.2012 г., видно от представената разпечатка от

електронната страница и установено и при проверка на сайта на Общината. С Решение № 136, взето с протокол № 9 от заседание на Общински съвет Карлово, проведено на 29.03.2012 г. при необходимия кворум и мнозинство е била приета Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово. Последвали изменения и допълнения на Наредбата, приети с Решение № 967, взето с Протокол № 24 от 30.05.2013 г. и с Решение № 1667, взето с протокол № 37 от 26.06.2014г., които не засягат оспорените разпоредби.

По преписката са представени също Докладна записка от Кмета на Община Карлово относно изменение и допълнение на Наредбата за управление на отпадъците на територията на община Карлово с изх. № 93-00-904 от 16.05.2013 г.(л. 63), докладна записка от председателя на Общинския съвет относно приемане на изменения в Наредбата (л.64) и протокол № 24 от заседание на Общински съвет при Община Карлово, проведено на 30.05.2013г. и Решение № 967, взето с Протокол № 24 от заседание на Общински съвет Карлово, проведено на 30.05.2013 г.

Така установената фактическа обстановка мотивира следните правни изводи.

След като е сезиран с оспорване, при служебния и цялостен контрол върху законосъобразността на протестираните разпоредби на Наредбата, съгласно чл.168, ал.1 от АПК, приложима субсидиарно по силата на чл.196 от АПК, съдът провери най-напред тяхната валидност. Това се налага поради служебното начало в административния процес, съгласно принципа за това, въведен с нормата на чл.9 от АПК, а и искането в протеста е такова.

Съгласно нормата на чл.7, ал. 2 от Закона за нормативните актове Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а чл. 8 предписва, че 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.

С разпоредбата на чл.76, ал. 3 от АПК е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл. 8 от ЗНА.

Съгласно чл. 10, ал.1 и 2 от ЗНА, приложим на основание чл.80 от АПК, с един акт следва да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. Недопустимо и в противоречие с чл. 75, ал. 2, чл. 76, ал. 1 и 2 от АПК, идентични с разпоредбите на чл. 8, чл. 7, ал. 2, чл. 3, ал. 1 и чл. 2 от ЗНА във връзка с чл. 80 от АПК, е с наредба, издадена от общински съвет, да се преуредят или цялостно уреждат обществени отношения, уредени с нормативен акт от по-висока степен.

Наредбата за управление на отпадъците на територията на община Карлово е издадена на основание 44, ал. 1, т. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и в изпълнение изискванията на Закон за управление на отпадъците; Наредба за изискванията за пускане на пазара на батерии и акумулатори и за третиране и транспортиране на отпадъци от батерии и акумулатори; Наредбата за изискванията за пускане на пазара на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак, и третиране и транспортиране на излезли от употреба луминесцентни и други лампи, съдържащи живак; Наредбата за изискванията за третиране на отработени масла и



отпадъчни нефтопродукти; Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства; Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и на опасни отпадъци; Закон за устройство на територията; Закона за местните данъци и такси; Закон за административните нарушения и наказания и Закона за местното самоуправление и местната администрация. Наредбата влиза в сила 7 дни след датата на приемането и публикуването в сайта на Община Карлово.

Решение № 136/29.03.2012 г. на Общински съвет Карлово, с което е приета наредбата за управление на отпадъците, е прието на основание чл. 21, ал.2 ЗМСМА, съгласно която общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, съответно Общински съвет Карлово се явява материално и териториално компетентен орган, който разполага със законово правомощие да уреди нормативно обществени отношения с местно значение, каквито именно се явяват тези по управлението на отпадъците на територията на Община – Карлово.

В същия смисъл е и разпоредбата на чл.19 ЗУО(отм. в приложимата разпоредба), съгласно която Общинският съвет приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови, включително биоразградими, строителни опасни отпадъци, образувани от физически лица и масово разпространени отпадъци на своя територия, разработени 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. Следователно и оспорените разпоредба са приети от компетентен орган в изпълнение на правомощията му и не са нищожни.

Процедурата, установяваща реда за издаване и удостоверяване и обнародване на подзаконовите административни актове е регламентирана в чл. 77-78 от АПК, като за неуредените случаи съгласно чл.80 от АПК субсидиарно приложение намира Закона за нормативните актове /ЗНА/.

Тежестта да установи законосъобразното изпълнение на процедурата по приемане на оспорения текст е за ответника.

Според чл. 77 АПК компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

Що се касае до процедурата по приемането на оспорените разпоредби от Наредбата, следва да се посочи, че Решение № 136/29.03.2012 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.

Съдът констатира обаче, че решението на Общински съвет Карлово за приемане на Наредбата е взето в нарушение разпоредбата на чл.26 ал. 2 от ЗНА, доколкото не е била предоставена предвидената в закона възможност на заинтересованите лица да се запознаят с мотиви, съответно доклад към проекта за подзаконов нормативен акт. Посоченото процесуално нарушение е предшествано и обусловено от нарушение на чл.28 ЗНА/в съответната редакция към момента на приемане на Наредбата/, приложим, съгласно чл. 80 от АПК, касателно изискването за наличието на мотиви към проекта на нормативен акт и тяхното конкретно съдържание.

Така, видно е, че в приложената по делото докладна от Кмета на Община Карлово се предлага на Общинския съвет да приеме решение за приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Карлово, без да са изложени каквито и да било мотиви към проекта на Наредбата.

Неспазването на чл. 77 АПК и на чл. 26, ал. 2 ЗНА, приложим на основание чл. 80 АПК, представлява нарушение на императивни правни норми, съдържащи се в нормативен акт с по-висока степен според правилото на чл. 15, ал.1 ЗНА. Нарушението е съществено, тъй като публикуването на проекта, както и приемането и обсъждането на становища по същия е императивно предписано в закон - нормативен акт от по-висока степен и поради това е основание за отмяна на основание чл.193, ал. 1 във вр. с чл. 146, т. 3 АПК. (Решение № 3768 от 19.03.2013 г. на ВАС по адм. д. № 1828/2012 г., VII о.)

Съгласно чл.28 ал.3 ЗНА /ред. ДВ. бр. 46/2007 г. / проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. Своевременното публикуване на проекта за нормативен акт и мотивите цели да осигури реализиране на предоставената от закона възможност заинтересованите лица да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт е разписана императивно в защита на публичния интерес. Императивното изискване за предварително разгласяване на предложението за приемане на нормативен акт и обсъждане с всички заинтересовани страни е предпоставка за обсъждането и приемането на акта. Допуснатото нарушение на административно-производствените правила е съществено, тъй като се отразяват на съдържанието на подзаконовия нормативен акт, който е приет без да се предостави възможност за обсъждане и е самостоятелно основание по чл. 146, т. 3 от АПК за отмяна на оспорения текст от разпоредбите като незаконосъобразен.

Относно съответствието с материалния закон, Съдът счита следното.

Преценката за законосъобразност на оспорените разпоредби следва да се извърши съобразно действащата към момента на осъществяване на съдебния контрол нормативна уредба от по-висок ранг. Това положение произтича от принципното начало за законосъобразност на действащата подзаконова нормативна регламентация, както и от изричното му уреждане с чл. 192а АПК /нов – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г. / Т. е., в разглежданата хипотеза, независимо от обстоятелството, че оспорената наредба е приета при действието на Закона за управление на отпадъците /отм., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г. /, преценката за неговата законосъобразност следва да бъде извършена от съда съобразно действащия Закон за управление на отпадъците / Обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г., изм., бр. 98 от 27.11.2018 г., в сила от 27.11.2018 г. /

Съгласно протестираните разпоредби от наредбата дейности по събиране и транспортиране на битови отпадъци; дейностите по събиране на негодни за употреба батерии и акумулатори; дейностите по събиране и транспортиране на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак; дейности по събиране, и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти; както и дейностите по събиране на излезли от употреба пневматични гуми имат право да извършват само лица, притежаващи съответното разрешение по чл.37 от ЗУО.

Протестира се и разпоредбата на чл.20, ал.1 в частта „...събиране, на излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от



тях... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“.

Чл. 21, ал.1 от наредбата се протестира в частта, въвеждаща изискване дейностите по разделно събиране. транспортиранена отпадъците от опаковки да се извършват от лица, притежаващи съответните разрешения по ЗУО.

Съгласно чл. 37 от ЗУО (отм.) разрешения за извършване на дейности по оползотворяване и/или обезвреждане на отпадъци, включително предварително третиране преди оползотворяването или обезвреждането, се издават: 1. от директора на регионалната инспекция по околната среда и водите, на чиято територия се извършват дейностите; 2. от министъра на околната среда и водите или от оправомощено от него длъжностно лице, когато дейностите се извършват на територията на повече от една регионална инспекция по околната среда и водите.

Съответна на уредбата по чл. 37 от ЗУО (отм.) е тази по чл. 35 от действащия ЗУО.

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. Съгласно чл. 35, ал. 2 от ЗУО, Разрешение не се изисква за: 1. събиране и предварително съхраняване на отпадъци на мястото на образуване, включително на отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ); 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.. Съгласно ал. 3 на разпоредбата за извършване на дейностите по ал. 2, т. 2 - 5 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. Съгласно чл. 35, ал. 3 за извършване на дейностите по ал. 2, т. 2 - 5 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.

Езиковото и логическо тълкуване на пресъздадената уредба по ЗУО и сравнителният и анализ с цитираните текстове от наредбата в оспорената и част, сочи незаконосъобразност на последната. В нея не е отчетен и разграничен специалният режим, уреден в чл. 35, ал. 2, т. 2 - 5, включително и за дейностите по § 1, т. 41 и т. 43 от ДР на ЗУО, който по своята същност не е разрешителен, а регистрационен.

Следва да се посочи също, че в ДР 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 натрупване на отпадъци, включително предварително сортиране и предварително 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.

При тази правна регламентация се налага извода, че оспорените текстове на наредбата, в частта относно въведеното изискване за притежаване на съответното разрешително по чл. 37 от ЗУО (отм.), за дейностите по дейности по събиране и транспортиране на битови отпадъци; дейностите по събиране на негодни за употреба батерии и акумулатори; дейностите по събиране и транспортиране на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак; дейности по събиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти; дейностите по събиране на излезли от употреба пневматични гуми, дейностите по разделно събиране и транспортиране на отпадъците от опаковки, са в противоречие със ЗУО, тъй като общинският съвет е въвел изискване за притежание на разрешително (лиценз) за дейности, които съгласно закона подлежат само на регистрация.

По аргумент от легалната дефиниция, дадена в т. 44 от ДР на ЗУО третиране на отпадъци са дейностите по оползотворяване или обезвреждане, за които чл. 35, ал. 1 от ЗУО недвусмислено изисква разрешение.

Изключение от това правило е въведено с чл. 35, ал. 2, т. 3 и т. 4 от ЗУО, но само по отношение на конкретни видове отпадъци при определени условия.

Безспорно по отношение на включените в чл. 9, ал.1, чл. 13, ал.1, чл.15, ал.1, чл. 17, ал.1, чл.19, ал.1 и чл. 21, ал.1 от Наредбата дейности по събиране и транспортиране на отпадъци законът изисква единствено регистрация.

С оглед изложеното, в частта на предвиденото в чл.9, ал.1, чл. 13, ал.1, чл.15, ал.1, чл. 17, ал.1, чл.19, ал.1 и чл. 21, ал.1 от Наредбата изискване за притежаване на Разрешение по чл. 37 ЗУО(отм), същата е лишена от правно основание.

Разрешително се изисква само за дейностите по чл. 35, ал. 1 от ЗУО, между които изброените по-горе такива не попадат. Чл. 35, ал. 5 от ЗУО изрич-

но сочи, че регистрационният документ за дейностите по чл. 35, ал. 2, т. 2 от ЗУО се издава винаги отделно от останалите разрешителни и регистрационни документи. Недопустимо е подзаконен нормативен акт да въвежда утежняващи условия на фона на първично регламентирани обществени отношения, които се поддават на трайна уредба според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. Наредбата не може да съдържа разпоредби, които противоречат на нормативен акт от по-висок ранг, тъй като съгласно императивното изискване на чл. 15, ал. 1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Налице е основанието по чл. 146, т. 4 от АПК, което обосновава отмяна на разпоредбите в тази им част като незаконосъобразни.

Ето защо, в частта относно чл. 9, ал.1 „събиране ,....транспортиране на битови отпадъци могат да извършват лица, притежаващи съответното разрешение по чл. 37 от Закона за управление на отпадъците; чл. 13, ал.1-„събиране на негодни за употреба батерии и акумулатори...имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 15, ал.1-„събиране,...транспортиране на луминисцентни и други лампи, съдържащи живак...имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 17, ал.1 -„....събиране...., транспортиране на обработени масла и отпадъчни нефтопродукти..... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“; чл. 19, ал.1 -„събиране на излезли от употреба пневматични гуми... имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешение по чл. 37 от ЗУО“, както и чл. 21, ал.1 в частта за дейностите по разделно събиране, транспортиране.....на отпадъците от опаковки относно изискването за притежание на разрешение, издадено по реда на ЗУО, ограничава правата на извършващите ги лица и противоречи на нормативен акт от по-висока степен, обуславяща отмяната и като незаконосъобразна.

Не би било излишно да се посочи, че Съдът е правораздавателен орган и като такъв не е в компетентността му със своите актове да извършва нормотворческа дейност или да задължи когото и да било да изменя правни норми. Съдът притежава контролни функции по законосъобразността на вече издадените нормативни административни актове и те са уредени в Глава десета, раздел III от АПК. В това производство, за разлика от оспорването на индивидуалните и общи административни актове, съдебната инстанция е значително ограничена в контролните си правомощия, които са установени в чл.193 от АПК. В този смисъл, с решението си съдът не може да измени или да замести отменени части от акта, нито пък да задължи законодателния орган /в случая Общински съвет – Карлово да извърши определена нормотворческа дейност. Това е и логичното законодателно решение, тъй като обратното би означавало недопустима намеса от страна на съда в работата на законодателната власт, тъй като всяко изменение или допълнение в наредбата представлява нормотворческа дейност, която съгласно чл. 2 от ЗНА, може да бъде извършвана само от органите, предвидени в Конституцията и в закон.

Основателен е протеста и в частта досежно разпоредбите на чл. 13, ал. 2; чл. 15, ал. 2; чл. 17, ал. 2; чл. 20, ал. 2; от Наредбата, в които са посочени отменени наредби.

Наредбата за изискванията за пускане на пазара на батерии и акумулатори и за третиране и транспортиране на отпадъци от батерии и акумулатори е отменена с ДВ бр. 2 от 08.01.2013 г., в сила от 08.01.2013 г.

Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства е отменена с ДВ бр. 7 от 25.01.2013 г., в сила от 25.01.2013г.

Наредбата за условията и реда за намаляване на замърсяването от излезли от употреба моторни средства е отменена с ДВ бр. 104 от 26.11.2004 г., в сила от 01.01.2005 г.

Наредбата за изискванията за пускане на пазара на луминесцентни и други лампи, съдържащи живак, и третиране и транспортиране на излезли от употреба луминесцентни и други лампи, съдържащи живак е отменена с ДВ бр. 36 от 02.05.2006 г., в сила от 01.07.2006г.

Наредбата за изискванията за третиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти е отменена с ДВ бр.2 от 08.01.2013г., в сила от 08.01.13 г.

Както бе посочено по-горе налице е и допуснато съществено процесуално нарушение при приемане на цитираните текстове от Общински съвет Карлово, тъй като наредбата в тази ѝ част е приета в нарушение на чл. 77 АПК и на чл. 26, ал. 2 ЗНА, приложим на основание чл. 80 АПК, което представлява нарушение на императивни правни норми, съдържащи се в нормативен акт с по-висока степен според правилото на чл.15,ал. 1 ЗНА, което каза се е самостоятелно основание за отмяна.

Едновременно с това и съобразявайки оспорените текстове с действащата към момента на осъществяване на съдебния контрол нормативна уредба от по-висок ранг-ЗУО, то съдържанието на тези законови норми следва да е точно пресъздадено и в нормативните административни актове от местно значение като Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово.

В своята трайна практика, ВАС на РБ, приема, че нормотворчеството трябва да бъде на ясен език, т. е. смисълът на неговите разпоредби не трябва да буди съмнение, както и да е достъпен по отношение на адресатите на съответния нормативен акт, още повече, че големият кръг от тях, са граждани, които нямат правна квалификация. От това следва, че езикът на нормативния акт, след като трябва да бъде ясен и оттам достъпен за адресатите си, то всеки гражданин, като негов адресат, когато се запознава с него, трябва да разбере какви са правата и задълженията които се пораждат за него от съответния нормативен акт като цяло, включително и от всяка правна норма /член, алинея, параграф/. /В този смисъл са Решение № 7278/ 18.07.2002 г. по адм. д. № 3920 по описа на ВАС, 5- чл. състав, Решение № 7277/ 18.07.2002 г. по адм. д. № 3901/ 2002 г. по описа на ВАС, 5- чл. състав и др./

Основателен е протеста в частта относно незаконосъобразността на чл. 50, ал. 2 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово.

Съгласно тази разпоредба за нарушения, извършени от малолетни лица, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, когато съзнателно са допуснали извършването им или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили.

В чл.26 ал. 3 от ЗАНН е предвидено, че за административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им.

В ЗАНН не са предвидени правни възможности за общинските съвети при приемане на наредба да регламентират по различен начин от този в раздел

IV, глава II на ЗАНН административнонаказателно отговорните лица и условията за отговорността им. В ЗМСМА също не са предвидени правомощия за общинския съвет да се отклонява от регламентацията в ЗАНН. Съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗНА, наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а в чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК е предвидено, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение. Според чл. 15, ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

При съобразяване на цитираните разпоредби се налага извод, че за Общински съвет - Карлово не е налице правна възможност да регламентира по различен начин от този в ЗАНН реда и начина за установяване на административните нарушения и административнонаказателноотговорните лица, както и условията за отговорността им.

В случая ОбС-Карлово е дописал нормата на чл. 26, ал. 3 от ЗАНН, предвид което нормата на чл. 50, ал. 2 в частта "...са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили.." от Наредбата, противоречи на чл. 15, ал. 1 от ЗНА и чл. 8 от ЗНА, тъй като общинският съвет е разширил обхвата на административнонаказателната отговорност за родителите, попечителите или настойниците и така е надхвърлил законовата рамка на чл. 26, ал. 3 от ЗАНН, предвиждаща в кои случаи тази категория лица ще носят административнонаказателна отговорност. Въпросът за това кои са административнонаказателно отговорните лица е решен от законодателя по императивен начин, поради което е недопустимо общинският съвет да създава правни норми в тази насока. Подобно допълнение е недопустимо, защото излиза от рамките на законовата регламентация на административнонаказателната дейност, разписана в акт от по-висока степен и поради това следва протестираният текст в частта, с която това се предвижда, да се отмени, като незаконосъобразен.

Що се отнася до протестираната разпоредба на чл. 20, ал. 1 от наредбата, следва да се посочи, че текста на разпоредбата е отменен с Решение № 1362 от 20 юни 2019 г. по адм. дело № 559 от 2019 г. на Административен съд Пловдив. С оглед на това и поради отмяна на атакувания текст, то протеста в тази му част, като недопустим, следва да бъде оставен без разглеждане, а производството по делото да бъде прекратено в тази му част.

С оглед изхода от спора Община – Карлово следва да заплати на Окръжна Прокуратура – Пловдив направените по делото разноски в размер на 20 лева за обнародване в ДВ.

На основание чл. 194 АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспорения му акт.

Ето защо и поради мотивите, изложени по – горе ПЛОВДИВСКИЯТ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – VII състав :

Р Е Ш И

ОТМЕНЯ по протест на прокурор от Окръжна Прокуратура – Пловдив разпоредбите на чл. 9, ал. 1, чл. 13, ал. 1, чл. 15, ал. 1, чл. 17, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и чл. 21, ал. 1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово приета с Решение № 136, взето с протокол № 9 от 29.03.2012г. на

Общински съвет Карлово, изменена и допълнена с Решение № 967, взето с Протокол № 24 от 30.05.2013 г. и с Решение № 1667, взето с протокол № 37 от 26.06.2014г., **в частта** относно въведеното изискване за притежаване на съответно разрешение по чл.37(отм.) от Закона за управление на отпадъците за извършване на дейностите по „събиране ,...транспортиране на битови отпадъци; „събиране на негодни за употреба батерии и акумулатори; „събиране и транспортиране на луминисцентни и други лампи, съдържащи живак; „събиране и транспортиране на обработени масла и отпадъчни нефтопродукти; -„събиране на излезли от употреба пневматични гуми; за дейностите по разделно събиране и транспортиране на отпадъците от опаковки; разпоредбата на чл. 50, ал. 2 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово в частта й “ ...са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили..“, както и разпоредбите на чл. 13, ал. 2; чл. 15, ал. 2; чл. 17, ал. 2 и чл. 20, ал. 2 като **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ**.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на прокурор от Окръжна Прокуратура – Пловдив, срещу текста на чл.20, ал.1 от Наредбата за управление на отпадъците на територията на Община Карлово, **в частта** относно въведеното изискване за притежаване на съответно разрешение по чл.37(отм.) от ЗУО, за извършване на дейностите по събиране на излезли от употреба моторни превозни средства, компоненти и материали от тях и **ПРЕКРАТЯВА** производството по адм. дело № 2077/2019 г. в тази му част.

ОСЪЖДА Община – Карлово да заплати на Окръжна Прокуратура – Пловдив сумата от общо 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

НА основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение, след влизането му в сила, следва да се обнародва от Общински съвет – Карлово за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и протестирианият акт.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му, а в частта, с която производството е прекратено/с характер на определение/ подлежи на обжалване с частна жалба пред ВАС на РБ в 7 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.



В съобщение
30.10.2019 г.