# Р Е Ш Е Н И Е

**Номер 1111 Година 18.06.2019 Град Бургас**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Административен съд Бургас, XVI-ти състав, на двадесет и трети май две хиляди и деветнадесета година, в публично заседание, в състав:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Павлина СТОЙЧЕВА**
**ЧЛЕНОВЕ: 1.Даниела ДРАГНЕВА**
**2.Веселин ЕНЧЕВ**

**Секретаря Маринела Вълчева**
**Прокурор Дарин Христов**
**Като разгледа докладваното от съдия Драгнева касационно административно дело номер 519 по описа за 2019 година и за да се произнесе взе предвид следното:**

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

Образувано е по жалба от „Рейсър Ауто“ ЕООД, ЕИК 201327590, представлявано от управителя Юрий Сидеров, със съдебен адрес: гр.София, ул.„Аксаков“ № 28, ет.2 против разпоредбата на чл.26 от Наредба за управление на отпадъците на територията на община Руен (Наредбата). Счита, че Наредбата в посочената ѝ част е незаконосъобразна и противоречи на нормативни актове от по-висока степен. Прави искане разпоредбата да бъде обявена за нищожна, алтернативно да бъде отменена като незаконосъобразна в оспорената ѝ част.

Ответникът – Общински съвет Руен, редовно уведомен, не изразява становище по направеното оспорване.

Представителят на Окръжна прокуратура гр.Бургас, дава заключение за основателност на жалбата.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства, обсъди доводите на страните и съобрази разпоредбите на закона, установи следното:

С докладна записка рег.№ 371/09.10.2013г. от кмета на община Руен (л.50 от делото) е внесено предложение до Общински съвет Руен относно приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на община Руен.

С решение по протокол от 31.10.2013г. (л.70 от делото) на заседание на Постоянната комисия по устройство на територията, строителството, инфраструктура и екология, е подкрепена докладната записка и приемането на Наредбата.

С решение № 271 по протокол № 27/31.10.2013г. (л.62-33 от делото) на заседание на Общински съвет Руен, с мнозинство от 24 гласа „за“, 1 глас „въздържал се“ и 0 гласа „против“ е взето решение, с което се приема Наредба за

управление на отпадъците на територията на община Руен. С това решение е приета оспорената разпоредба.

С жалба вх.№ 2631/07.03.2019г., подадена от „Рейсър Ауто“ ЕООД, е оспорена разпоредбата на чл.26 от Наредбата.

Наредбата е подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съда е регламентирано в дял трети, раздел III чл.185 -194 от АПК.

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от надлежна страна, имаща право и интерес от направеното оспорване, а разгледана по същество е основателна.

Съгласно чл.186, ал.1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, а съгласно ал.2 прокурорът може да подаде протест срещу акта.

С решение № 26-00-11966/07.12.2012г. от директора на РИОСВ гр.София (л.7 от делото), на дружеството-жалбоподател е издаден регистрационен документ № 12-РД-862-00/05.12.2012г., удостоверяващ регистрацията му на основание чл.78, ал.9, вр. с чл. 35, ал. 3 и ал.5 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО), за извършване на дейност по транспортиране /събиране и транспортиране/ в съответствие с § 1, т. 41 и 43 от ДР на ЗУО на територията на цялата страна по отношение на следните отпадъци – излезли от употреба превозни средства и излезли от употреба превозни средства, които не съдържат течности или други опасни компоненти. Сравнителният анализ между предметния обсег на дейността по събиране и транспортиране на отпадъци, за която „Рейсър Ауто“ ЕООД притежава регистрация по ЗУО, предмета на регламентация на този закон и този на издадената въз основа на него общинска наредба, както и предвид възможността съгласно регистрацията си по ЗУО дружеството-жалбоподател да извършва дейността на територията на цялата страна, включително и в община Руен, обуславят правния му интерес по смисъла на чл.186, ал.1 от АПК, да оспори този подзаконов нормативен акт.

Съгласно чл.187, ал.1 от АПК упражняване на процесуалното право на жалба в този случай не е обвързано с преклузивен срок.

Съгласно чл.168, ал. 1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпоредба на чл.196 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващите, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорените разпоредби на Наредбата на всички основания по чл.146 от АПК.

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е разпоредбата на чл.26 от Наредба за управление на отпадъците на територията на община Руен, съгласно която „*Дейностите по събиране, съхранение, разкомплектоване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба моторни превозни средства /ИУМПС/ имат право да извършват само лица, притежаващи разрешение по чл.35 от ЗУО.*“.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет. Като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, общинските съвети, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл.76, ал.3 от АПК, във връзка с чл.8 от ЗНА и с чл.21, ал.2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, включително и подзаконови нормативни актове под формата на наредби. С нормата на чл.22, ал.1 от Закона за управление на отпадъците, на общинските съвети е възложена компетентността да приемат наредби за определяне на 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 съответната община. Ето защо съдът приема, че Наредбата, съответно оспорената разпоредба от нея, е издадена от компетентен орган.

Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението да е взето с необходимото мнозинство. Заседанието на Общински съвет Руен, на което е приета Наредбата е законно, тъй като на него са присъствали 25 от всички 29 общински съветници, видно от протокола от проведеното заседание. Решението е прието с 24 гласа "за", 0 гласа "против" и 1 гласа "въздържал се", тоест налице е необходимото квалифицирано мнозинство - повече от половината от общия брой съветници, в съответствие с изискванията на чл.27, ал.4 и ал.5 от ЗМСМА.

Оспорената разпоредба е приета в установената от закона писмена форма, но при допуснати съществени процесуални нарушения и в противоречие на нормативни актове от по-висока степен и следва да бъде отменена.

С указание на съда, ответникът е задължен да представи Наредбата, ведно с административна преписки по приемане на оспорената разпоредба. В изпълнение на указанията по делото са постъпили писма вх.№ 3432/26.03.2019г. и вх.№ 3532/28.03.2019г., с приложени към тях доказателства.

В раздел трети, глава пета, дял втори от АПК, е предвиден реда за издаване на нормативни административни актове, като съгласно чл.79 от АПК нормативните административни актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на последващ нормативен акт. Редът за издаване е посочен в чл.77 от АПК, според който компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения, като в чл.80 от АПК е предвидено субсидиарното прилагане на ЗНА за неуредените въпроси.

Съгласно разпоредбата на чл.26 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г., действала към момента на приемане на Наредбата), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост,

стабилност, откритост и съгласуваност, а според ал.2 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. Съгласно чл.28, ал.1 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал.2 е предвидено, какво следва да бъде съдържанието на мотивите, съответно докладът, а именно: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, като в ал.3 изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая от ответника по делото не са представени мотиви за приемане на Наредбата, респ. за оспорената разпоредба или доклада по чл.28 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.), неразделна част от проекта за приемане на нормативния акт. Пълната липса на мотиви към проекта за приемане на Наредбата е в противоречие с нормата на чл.28, ал.2 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.) и е съществено процесуално нарушение, което води до незаконосъобразност на оспорената разпоредба.

На следващо място, липсват доказателства за уведомяване на заинтересуваните лица за направеното предложение, чрез публикуване на проекта на Интернет страницата на община Руен заедно с мотивите, съответно доклада, както и за предоставяне на възможност те да изразят становище по него и да направят предложения, в съответствие с изискванията на чл.26, ал.2 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.). По делото е представена единствено заявка № ЕЕ-8/01.10.2013г. от старши експерт „Еколог“ в Община Руен до ИТ – администратора за публикуване на Наредбата, но същата не удостоверя самото публикуване, както и не се установяват какви действия са предприети след изготвяне на заявката.

Посоченото нарушение на административнопроизводствените правила е съществено, тъй като лишава заинтересуваните лица от възможност да участват в производството по приемане на измененията на подзаконовия нормативен акт. При липсата на доказателства за спазване на тази начална част от процедурата, следва да се приеме, че Общинският съвет не е извършил законово регламентираните действия по разгласяване на проекта на приетите изменения на Наредбата, с което е нарушена процесуалната норма на чл.26 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г.) и е компрометиран принципа на откритост, закрепен в ал.1 на същата правна норма, както и е нарушен принципът за достъпност и публичност на чл.12, ал.1 от АПК, който изисква

административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

На следващо място, оспорената разпоредба е приета в противоречие с чл.35 от Закона за управление на отпадъците.

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. (изм. и доп. – ДВ, бр. 105 от 2016 г.) 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.“*, като разпоредбата на ал.3 предвижда, че *„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.“*.

В случая доколкото разпоредбата на чл.26, въвежда изискването посочените дейности да се извършват само от лица притежаващи разрешение по чл.35 от ЗУО, тя противоречи на чл.35, ал.2, т.2 ал.3 и ал.5 от ЗУО, съгласно

които режимът за дейностите по § 1, т.41 и т.43 от ДР на ЗУО не е разрешителен (лицензионен), а регистрационен. Разрешително се изисква само за дейностите по чл.35, ал.1 ЗУО, между който не попадат посочените в чл.26 от Наредбата дейности във връзка с излезли от употреба МПС. В случая, Общински съвет Руен, в противоречие със ЗУО, е въвел изискване за притежание на разрешително (лиценз) за дейности, които съгласно закона подлежат само на регистрация и оспореният текст от Наредбата в противоречие със закона ограничава правата на лица като жалбоподателя, които притежават регистрационни документи валидни за територията на цялата страна да извършват посочените дейности на територията на община Руен.

С оглед на изложеното разпоредбата на чл.26 от Наредбата се явява незаконосъобразна и следва да бъде отменена.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд Бургас, XVI-ти състав,

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** разпоредбата на чл.26 от Наредба за управление на отпадъците на територията на община Руен, със следното съдържание: *„Дейностите по събиране, съхранение, разкомплектоване, преработване и/или обезвреждане на излезли от употреба моторни превозни средства /ИУМПС/ имат право да извършват само лица, притежаващи разрешение по чл.35 от ЗУО.“*.

**РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване пред Върховен административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването на страните.**

**РЕШЕНИЕТО да се обнародва по реда на чл.194 от АПК, при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** **ЧЛЕНОВЕ: 1.**

**2.**