

РЕШЕНИЕ №56
гр. Габрово, 04.05.2020 година
В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд Габрово в открито съдебно заседание на двадесет и девети април през две хиляди и двадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИН КОСЕВ
ЧЛЕНОВЕ: ЕМИЛИЯ КИРОВА-ТОДОРОВА
ДАНИЕЛА ГИШИНА

и секретар **ЕЛКА СТАНЧЕВА** сложи за разглеждане докладваното от съдия **КОСЕВ Адм.д.№112** по описа за **2020** година на Административен съд Габрово и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във вр. с чл. 16, ал. 2 от Закона за нормативните актове. Образувано е по Протест на прокурор при Районна прокуратура Габрово- М. М. против Наредба за отпадъците, поддържане и опазване на чистотата на територията на Община Габрово, приета с Решение №119 от 26.06.2019г. на Общински съвет Габрово в частта ѝ по чл. 69- в частта относно „...събиране, транспортиране“, чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85-чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания.

Според подателя на протеста при приемане на подзаконовия нормативен акт са спазени разпоредбите на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, като същият е приет на основата на компетентността, предоставена с чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА 5и чл. 22 от ЗУО. Излагат се доводи, че оспорената наредба е издадена от Общински съвет габрово в кръга на правомощията му, при неправилно приложение на материалния закон и в противоречие с норми от по- висок ранг, досежно оспорените текстове от Наредбата.

Според подателя на Протеста разпоредбата на чл. 69 от Наредбата, в частта относно „...събиране, транспортиране...“ е в противоречие с текста на чл. 35, ал. 2, т. 2 от ЗУО, който представлява нормативен акт от по- висока степен.

Оспорените текстове от Наредбата- чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания били вече уредени в ЗУО, който бил нормативен акт от по- висока степен, противорали на законовите разпоредби и това ги определяло като незаконосъобразни, в разрез с разпоредбата на чл. 8 от ЗНА.

Прави се искане за отмяна на оспорените текстове на чл. 69- в частта относно „...събиране, транспортиране“, чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредба за управление на отпадъците, поддържане и опазване на чистотата на територията на Община Габрово, като е заявено и искане за присъждане на разноски.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 и 2, чрез публикация в „Държавен вестник“ и на Интернет страницата на ВАС. Към него няма присъединяване на други лица. На основание чл. 192 от АПК делото се гледа и с участието на Прокурор от Окръжна прокуратура Габрово.

Наредбата е приложена към делото в цялост.

ГАС счита, че подаденият Протест е редовен и допустим, поради което следва да бъде разгледан по същество.

В проведеното по делото открито съдебно заседание протестиращата страна се представлява от прокурор при РП Габрово- М. М., който поддържа подадения

Протест в частта досежно оспорване на текстовете по чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85-чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания. В частта от Протеста относно оспорването по чл. 69- в частта относно „...събиране, транспортиране“ от Наредбата Прокурора заявява изрично в съдебно заседание, че не поддържа протеста, като оттегля същия в тази му част.

Ответната страна – ОбС Габрово, редовно призован не се представлява от надлежно упълномощен пр. представител. В представено по делото Писмено становище от Председател на ОбС Габрово се оспорва подадения Протест, излагат се подробни мотиви за неговата неоснователност, поради което същият да не бъде уважаван.

Представителят на Окръжна прокуратура Габрово прокурор Александров е на становище, че Протеста е мотивиран и основателен в частта, в която се поддържа, поради което намира, че следва да бъде уважен. В частта, в която е същият е оттеглен, производството по оспорване следва да бъде прекратено.

Съдът извърши проверка за наличието на съдържащите се в Протеста мотиви за отмяна на част от процесния подзаконов нормативен акт и провери служебно за наличие на всички основания, измежду посочените в чл. 146, във вр. с чл. 196 от АПК, за прогласяване на нищожност, както и всички законови основания за отмяната му, вкл. и неупоменати от страните.

За да се произнесе по съществуващия на правния спор, съдът взе предвид от фактическа и правна страна следното:

С Разпореждане №246 от 10.03.2020г. на ГАС на ОбС Габрово е указано да предостави в цялост преписката по приемането на процесната Наредба, вкл. предложението за приемането ѝ, публикуването му, данни за обсъждането му в съответните комисии в ОбС Габрово, както и данни за евентуална промяна на процесната нормативна разпоредба, при положение, че такива са налице след първоначалното ѝ приемане. В тежест на ответника е да установи изпълнението на законовите изисквания при издаването на Наредбата, съответствието на процесните разпоредби със закона, вкл. че мотивите за приемането на проекта са публикувани, че на заинтересованите лица е била предоставена възможност да правят предложения и да дават становища по него, както и че оспорените разпоредби не противоречат на нормативен акт от по-висок ранг.

От представената по делото преписка се установява следното:

На 13.06.2019г. в Община Габрово е входирано предложение на Кмета на общината за приемане на процесната Наредба. Към Предложението авторът на предложението да е изложил мотиви за изготвянето му.

На основание чл. 25, ал. 1 от ЗМСМА председателят на ОбС Габрово е свикал общинските съветници на заседание на 26.06.2019г., като в дневния ред е заложено приемането на процесната Наредба.

С Решение №119 от 26.06.2019г. ОбС Габрово е приел процесната Наредба.

Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, общинският съвет приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя

конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства. Анализът на тази разпоредба във връзка с ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме Наредба, регламентираща реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, каквато е Наредбата, текст от която е оспорен с процесния протест. От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

Процесната Наредба е приета на основание чл. 22 от ЗУО, в съответствие с нормата на чл. 8 от ЗНА.

Въз основа на така изложеното и във връзка с процедурата по приемане на процесния подзаконов нормативен акт ГАС установи, че по делото са представени като доказателства, с оглед дадени от съда указания в такава насока, предложение за приемане на проект на Наредбата, данни за публикуване на предложението за проекта, както и мотивите/ доклада за това в местната преса, на интернет страницата на общината или по друг начин.

Съгласно чл. 28 от ЗНА, в относимата към момента на приемане на процесната Наредба редакция /ДВ бр. 46/2007г./, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Според ал. 2 на чл. 28 мотивите, съответно докладът, съдържат: 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 и 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Според ал. 3 на чл. 28, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

От представената по настоящото съдебно производство преписка по приемане на процесната Наредба се установява, че към проекта на Наредбата са приложени мотиви или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. В предложението на Кмета на Община Габрово за приемане на проекта на Наредбата се говори общо за промяна в действащото законодателство, обществените условия и съвременните отношения, които правят наложително приемането на нова Наредба. Посочени са причини и в частност конкретни промени в действащото законодателство, които да обосновават приемането на изцяло нова Наредба, а не изменение и/или допълнение на действащата към онзи момент такава. Посочени са целите, постигането на които се преследва с приемането на нова наредба, новите положения, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането на предложения проект на наредба, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани страни. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, по силата на ал. 3 на чл. 28 от ЗНА не следва да се обсъжда от компетентния орган. Проектът за подзаконов нормативен акт следва да бъде известен преди внасянето му за обсъждане. Заедно с мотивите, съответно доклада към него, същите трябва да са публикувани и да са станали достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

Описанието на съдържанието на нормативния акт не представлява мотиви по смисъла на чл. 28, ал. 2 ЗНА, в който смисъл са мотивите на Решение № 10207 от 27.07.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5604/2017 г., VIII отд. Доколкото нормата на чл. 11, ал. 1 от ЗНА определя, че отменяване на закон и неговото заменяване с нов, който се отнася до същата материя, се допуска само ако промените са многобройни и важни, то е логично да бъдат обосновани по чл. 28, ал. 2, т. 1 от същия закон причини, за приемането на изцяло нова Наредба /в този смисъл са мотивите на Решение № 3217 от 14.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 620/2018 г., 5-членен с-в/. Липсата на мотиви съставлява съществено нарушение на административно- производствените правила съгласно императивните изисквания по смисъла на чл. 28 от ЗНА, касаещи приемането на цялата Наредба, и представлява достатъчно основание за отмяната ѝ. Изискването за наличие на мотиви към проектите за наредби и/или техните изменения и допълнения, съответно липсата им – за нарушение на административно- производствените правила съгласно императивните изисквания на закона, е признато в Решение № 9508 от 13.07.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5999/2009 г., VII отд., Решение № 1963 от 12.02.2014 г. на ВАС по адм. д. № 6253/2013 г., III отд., Решение № 7903 от 21.06.2017 г. на ВАС по адм. д. № 2885/2017 г., VIII отд, Решение № 10786 от 10.09.2018 г. на ВАС по адм. д. № 10812/2017 г., III отд. и др.

Приложен е Проект на Наредбата, както и приложени мотиви /доклад/, които отговарят на тези изисквания и имат такова съдържание.

От представената по делото преписка по приемане на процесната Наредба се установява, че към проекта на Наредбата са представени мотиви и/или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА и чл. 14 от Указ №883/24.04.1974г. за прилагане на ЗНА.

При преценка на приложените по административната преписка писмени доказателства се установява, че при приемане на процесната Наредба са спазени изискванията на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, каквото заключение е заложено и в мотивите на депозирания Протест.

При условие, че в съдебно заседание по делото протестиращия прокурор при РП Габрово е заявил изрично, че не поддържа подадения протест по отношение на оспорването на чл. 69 в частта „... събирани, транспортиране...“ от Наредбата и оттегля същия в тази му част, то настоящия съдебен състав на ГАС намира, че подадения Протест в тази, оттеглена част следва да бъде оставен без разглеждане и производството в частта да бъде прекратено.

По отношение на останалата част, досежно посочено в Протеста противоречие на разпоредбите на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредбата с изброените текстове от ЗУО настоящия съдебен състав намира за установено следното.

Оспорените разпоредби на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредбата се намират в Раздел Дванадесети „Административни нарушения и наказания“ и предвиждат налагане на административно наказание – имуществени санкции за физическо лице, едноличен търговец или юридическо лице, което извърши нарушение по посочените текстове от Наредбата.

Настоящият съдебен състав намира, че разпоредбите на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредбата са приети извън материалната компетентност на общинския съвет, която е очертана в чл. 22 от ЗУО и се ограничава до приемането на Наредба, с която определя 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 своя територия, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси, и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т.ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11. Уредените с оспорените разпоредби обществени отношения, свързани с налагането на административни наказания за конкретни нарушения и приложимата процедура, са предмет на уреждане и са изчерпателно уредени в нормативен акт от по-висока степен, а именно в ЗУО – Глава VI, Раздел II. Конкретно, административната отговорност по чл. 86, ал. 2 от Наредбата е уредена в чл. 145, ал. 2 от ЗУО, а отговорността по чл. 87, ал. 1 от Наредбата е уредена в чл. 155 от ЗУО, като предвидените санкции в Наредбата се различават като размер от тези заложи в закона. В разпоредбата на чл. 160 от ЗУО е предвидено, че установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. При приемане на разпоредбите на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредбата Общински съвет Габрово е излязъл извън рамките на предоставената му законова делегация по чл. 22 от ЗУО, като е преуредил вече уредени обществени отношения с по-висок по степен нормативен акт – закон- ЗУО и е въвел административни санкции, предполагащи незаконосъобразно ангажиране на административнонаказателна отговорност. Компетентност на общинския съвет за приемането на такива разпоредби не се извежда нито от Конституцията на Република България, нито следва от разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 13 от ЗМСМА. Разпоредбата на чл. 22, ал. 4 от ЗМСМА в случая също не предоставя компетентност на общинския съвет да регулира материя, свързана с административните наказания в процесната Наредба, доколкото последната е издадена на основание чл. 22 от ЗУО, а тази материя изрично е уредена в посочения закон. Налагащият се извод е за нищожност на разпоредбите на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от протестираната Наредба.

Протестираните разпоредби на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредбата на Общински съвет Габрово са нищожни по изложените по- горе съображения, а именно че при приемане на разпоредбите на посочените текстове от Наредбата Общински съвет Габрово е излязъл извън рамките на предоставената му законова делегация по чл. 22 от ЗУО, като е преуредил вече уредени обществени отношения с по-висок по степен нормативен акт – закон- ЗУО и е въвел административни санкции, предполагащи незаконосъобразно ангажиране на административнонаказателна отговорност

Искането на протестиращата страна за присъждане на направените по делото разноски е своевременно направено и основателно предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. Предвид изхода на делото, а именно приемане на Протеста за основателен в по- голямата му част и отмяна на атакувания с него подзаконов нормативен акт Община Габрово в тази част следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“ по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

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

Р Е Ш И:

ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТ на чл. 86, ал. 2, чл. 87, ал. 1, чл. 85- чл. 90- Раздел II Административни нарушения и наказания от Наредба за отпадъците, поддържане и опазване на чистотата на територията на Община Габрово, приета с Решение №119 от 26.06.2019г. на Общински съвет Габрово.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ като процесуално недопустим Протест от прокурор при Районна прокуратура Габрово М. М. в частта против разпоредбата на чл. 69- в частта относно „...събиране, транспортиране..“ от Наредба за отпадъците, поддържане и опазване на чистотата на територията на Община Габрово, приета с Решение №119 от 26.06.2019г. на Общински съвет Габрово, като **ПРЕКРАТЯВА** съдебното производство в тази му част.

ОСЪЖДА Община Габрово да заплати на Районна прокуратура Габрово сумата от 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

В прекратителната част, досежно частта от Протеста против разпоредбата на чл. 69- в частта относно „...събиране, транспортиране..“ от Наредба за отпадъците, поддържане и опазване на чистотата на територията на Община Габрово така постановения съдебен акт има характер на определение и подлежи на обжалване и протест в 7- дневен срок от съобщението пред ВАС на Р България.

Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

Решението, след влизането му в сила, да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК.