

# РЕШЕНИЕ

№ 16368

София, 12.12.2011

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България - Трето отделение,**  
в съдебно заседание на двадесет и осми ноември две хиляди и единадесета година  
в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

ВЕНЕТА МАРКОВСКА

ЙОРДАНКА КОСТОВА

ТАНЯ КУЦАРОВА

при секретар  
на прокурора  
от съдията

Мариана Калчева  
Елена Енчева  
ЙОРДАНКА КОСТОВА

и с участието  
изслуша докладваното

**по адм. дело № 9447/2011.**

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс/АПК/  
Образувано е по касационна жалба на Общински съвет - Варна, подадена от  
процесуален представител адв. Петър Стамов от САК против решение №1391 от  
09.06.2011 год. по адм. д. №4023/2010 год. на Административен съд Варна, с което  
е прогласена за нищожна на разпоредбата на чл. 47, ал. 1 от Наредбата за  
обществения ред на Общински съвет-Варна, изменена с Решение № 2255-11 от  
19.05.2010 год. на ОбС Варна, по Протокол № 23. Изложени са доводи за  
неправилност на решението като постановено в нарушение на материално-правни  
и процесуално-правни норми - касационно отменително основание на чл. 209, т. 1  
от АПК. Иска се отменяването му и отхвърляне на жалбата срещу оспорената  
разпоредба, ведно с законните последици.

Ответната страна - "Мегапорт" ООД, гр. В. Търново, чрез процесуален  
представител адв. Събев, излага съображения за неоснователност на касационната  
жалба. Претендира разноси за касационното производство.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотимирано  
заключение за неоснователност на касационната жалба и законосъобразност на  
обжалваното съдебно решение.

Върховният административен съд, трето отделение намира касационната жалба за  
допустима ато подадена в срок и от надлежна страна. Разгледана по същество е  
неоснователна, по следните съображения.

Производството пред Административен съд-Варна е образувано по оспорване на  
чл. 47, ал. 1 от Наредба за обществения ред на ОбС Варна, изменен с Решение №  
2255-11 от 19.05.2010 год. на ОбС Варна, по Протокол № 23, съобразно която "От  
01.01.2011 година във всички търговски обекти на територията на Община Варна  
се забранява употребата на полетиленови торби за еднокретна употреба и се

въвежда употреба на биоразградими или оксиразградими /деграленови/ торби със срок на разграждане от 24 месеца. При нарушение на ал.1 се налага глоба или имуществена санкция в размер от 200 до 2000 лева за всяко констатирано нарушение и при повторно нарушение глоба или имуществена санкция в размер на 2000 лева".

С обжалваното решение Административен съд Варна е прогласил нищожност на оспорената разпоредба. С подробни правни съображения, които се споделят изцяло от касационната инстанция и не се нуждаят от допълване, е мотивирал така постановения правен резултат.

Обществените отношението свързани с екологосъобразното управление на отпадъци, като възкупност от права и задължения, решения, действия и дейности, свързани с образуването и третирането им, както и формите за контрол върху тези дейности, са предмет на регулиране в Закона за управление на отпадъците/ЗУО/. Този нормативен акт определя и изискванията към продуктите, които след крайната им употреба образуват масово разпространени отпадъци, а управлението на отпадъците се осъществява с цел да се предотврати, намали или ограничи вредното им действие върху човешкото здраве и околната среда - арг. от чл.1 от ЗУО. С разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗУО е делегирана компетентност на Министерския съвет за приемането на наредби, с които да се определят изискванията за третиране и транспортиране на отпадъци и изискванията към продуктите, след чиято употреба се образуват масово разпространени отпадъци. На това основание, с ПМС № 41 от 2004 год., е приета Наредба за опаковките и отпадъците от опаковки, с която се определят изискванията към тези продукти. Съгласно чл. 2 от Наредбата, тя е приложима за всички видове опаковки, пуснати на пазара на страната и за всички отпадъци от опаковки, вкл. използвани или изхвърляни при извършването на търговска дейност. Наредбата за опаковките не въвежда изрична забрана за производство и разпространението на еднократно употребени опаковки, а определя цели при пускането на пазара на опаковки, за намаляване образуването на отпадъци от опаковки, многократно употреба на опаковки, рециклиране на отпадъци от опаковки, както и други норми на оползотворяване на отпадъци от опаковки. Така очертавания нормативен регламент сочи, че правоотношенията във връзка с производството и пускането на пазара на опаковки, включително и относно полиетиленовите торби за еднократна употреба са уредени със ЗУО. Последният предвижда изискванията към продуктите, след чиято употреба се образуват масово разпространени отпадъци и потворното им използване, рециклиране и оползотворяване да бъдат определени с подзаконовни нормативни актове, като изключителна компетентност за това е делегирана на Министерския съвет. Общинските съвети са опълномощени да приемат наредба само в обхвата на материалната им компетентност очертана в обхвата на чл. 19 от ЗУО, която не включва възможност за налагане на каквито и да било изисквания на местно ниво по отношение на вида опаковки и тяхната употреба в търговските обекти, още повече за налагане на забрани. Съобразно чл. 75, ал. 2 от АПК и чл. 7, ал. 2 ЗНА, наредба се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Съгласно чл. 76, ал. 1 и 2 АПК нормативните актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи, а компетентността за това не може да се делегира. Недопустимо е с

наредба на общински съвет да се дава нова уредба на обществени отношения, регламентирани с актове от по-висока степен, които в случая не съдържат норми, забраняващи или възпрепятстващи употребата на еднотратни полиетиленови торбички в търговските обекти. По аргумент от чл. 21, арл. 1, т. 23 от ЗМСМА, посочен като правно основание за приемане на Решението на ОбС за изменение на чл. 47, ал.1 от Наредбата, Общинският съвет е компетентен да приема норми за поведение, с които решава въпроси от местно значение, но само при условия, че те не са от изключителна компетентност на други органи и са в сферите, предвидени в чл. 17, ал.1 от ЗМСМА. В чл. 17, ал. 1, т. 8 ЗМСМА е визирана сферата на опазване на околната среда, но нейното регулиране и управляване следва да е в рамките на закона, респективно с установеният с нормативните актове ред. Правилно административният съд е направил извод, че само по себе си правомощието на ОбС да регламентира правопорядък с местно значение, чрез употребата на провотомощия, свързани с обществения ред, не дерогира приложението на разпоредбите на чл. 75 и сл. от АПК и ЗУО, нито му предоставя правомощие да изземва изключителната компетентност на други органи и да преурежда, в несъответствие с нормативните актове от по-висока степен, уредени от тях обществени отношения. Ето защо като е приел, че Общинският съвет - Варна не е материално компетентен да приема подзаконов нормативен акт, с който да установява забрана за използване на полиетиленови торби, съдът е постановил материално законосъобразно решение. Това е така защото не съществува норма нито от националното ни законодателство, нито от европейското такова, притежаваща директен ефект, която да установява забрана за използване на полиетиленови торби, респ. да дава правомощие на общинските съвети да въвеждат подобна забрана по места.

Правилно и подробно Административен съд Варна е разгледал противоречието на оспорения текст от подзаконовия нормативен акт с Директива 94/62/ЕО и изводите в решението по съображенията изложени в тях, следва да бъдат възприети. Разпоредбата пряко противоречи на нормата на чл. 18 от Директива 94/62/ЕО на ЕП и на Съвета от 20.12.1994 год., в консолидираната ѝ версия съгласно измененията с Директива 204/12/ЕО на ЕП и Съвета, Директива 2005/20/ЕО и Регламент № 219/2009 год. на ЕП и Съвета.

Оспорената норма на чл. 47, ал. 1 от Наредбата за обществения ред на Община Варна е в колизия с цитираните разпоредби на ЗУО, на чл. 2 и 4 от Наредба за опаковките и отпадъците от опаковки, приета с ПМС № 41/2004 год., и § 1 т. 4 от ДР на същата. Законосъобразен в този смисъл е правният извод на съда, че оспореният чл. 47, ал. 1 от Наредбата се явява материално незаконосъобразен като противоречащ на визираните национални и общностна норма. По силата на принципа на примата, дори и в случай, че в тази си част подзаконовия нормативен акт не бе нищожен, нито оспорен по съдебен ред, то процесната разпоредба не би следвало да се прилага от националните органи именно поради противоречието ѝ с посочената норма от правото на ЕС.

С оглед изхода на правния спор и направеното искане Общински съвет-Варна ще следва да бъде осъден да заплати на "Мегапорт" ООД, гр.Велико Търново направените за касационната инстанция разноски в размер на 1200 /хиляда и двеста / лева.

Водим от изложеното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. първо от АПК  
Върховният административен съд, трето отделение,  
**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение №1391 от 09.06.2011 год. по адм..д.№4023/2010 год.  
на Административен съд - Варна.

**ОСЪЖДА** Общински съвет - Варна да заплати на "Мегапорт" ООД, гр.Велико  
Търново направените за касационната инстанция разноски в размер на 1200  
/хиляда и двеста / лева.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,  
секретар:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:  
ЧЛЕНОВЕ:**

/п/ Венета Марковска

/п/ Йорданка Костова

/п/ Таня Куцарова

й.к.