

РЕШЕНИЕ

№/30.11.2011г., град Добрич

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Добрички административен съд, в публично заседание на първи ноември, две хиляди и единадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Светлана Борисова

ЧЛЕНОВЕ: Красимира Иванова
Нели Каменска

при участието на секретаря М.М. и прокурора при Окръжна прокуратура гр.Добрич, Пламен Костадинов, разгледа докладваното от съдия Каменска адм.д.№ 494 по описа на съда за 2011г. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 - 196 от Административно процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на **“Мегапорт” ООД**, със седалище и адрес на управление в гр.Велико Търново, ***, ЕИК ***, представлявано от управителя М.Б.А. и по жалба на присъединилото се към оспорването по реда на чл.189, ал.2 от АПК **“Еднократна употреба” ООД**, със седалище и адрес на управление в гр.Велико Търново, ***, ЕИК ***, представлявано от управителя И.М. К., срещу решение № 43-6 по протокол № 43 от заседание на Общински съвет на община град Добрич, проведено на 21.02.2011г. в частта му, с която е приет чл.15, ал.3 от Наредба за управление на отпадъците и поддържане чистотата на територията на община град Добрич.

В жалбата на **“Мегапорт” ООД** се твърди, че решението в оспорената му част е издадено при липса на компетентност, не е съобразено с материалния закон и не съответства на целта на закона. Жалбоподателят счита, че е нарушен чл.19 от Закона за управление на отпадъците, тъй като същият не предвижда общинските съвети със свои наредби да забраняват определен тип опаковки, както и отпадъци, образувани от тези опаковки Мерките за предотвратяване на образуването на отпадъци не били включени в обсега на наредбата по чл.19 от ЗУО. Обжалваната разпоредба от Наредбата на Общинския съвет противоречала на чл.18 от Директива 94/62/ЕС, тъй като с нея се забраняват опаковки, които отговарят на разпоредбите на директивата. Обжалваната разпоредба противоречала и на принципите, залегнали в нормативен акт от по-висока степен - разпоредбите от Глава втора на Наредба за опаковките и отпадъците от опаковки, приета с ПМС №

41/26.02.2004г. Принципите, залегнали в този нормативен акт, изисквали събиране на отпадъци и тяхното рециклиране с цел рационално изразходване на суровинните ресурси. Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки на Министерския съвет разрешавала използването на полиетиленови торби и предвиждала мерки за събиране на отпадъците от опаковки и тяхното рециклиране, а не тотална забрана на определена категория опаковки. В жалбата за направени възражения и за несъответствие на оспорената разпоредба с целта на закона.

В жалбата на “Еднократна употреба” ООД са изложени възражения за допуснати съществени процесуални нарушения при приемането на оспорения текст. Проектът му не бил обсъден заедно с представените становище, предложения и възражения в нарушение на чл.77 от АПК. Нарушено било и изискването по чл.26, ал.2 от Закона за нормативните актове във вр. с чл.80 от АПК, проектът за нормативен акт не бил публикуван на интернет страницата на съответната институция, заедно с мотивите и на заинтересованите лица не бил предоставен 14 дневен срок за предложения и становища.

В съдебно заседание жалбоподателите подържат жалбите си чрез процесуалния си представител **адв. Събев** и молят чл.15, ал.3 от Наредбата да бъде обявен за нищожен, респ. отменен като незаконосъобразен. Жалбоподателите претендират присъждане на сторените по делото разноски.

Ответникът по жалбата, Общински съвет гр.Добрич, чрез процесуалния си представител адв. Г.П.-ДАК, счита жалбите за неоснователни и моли да бъдат отхвърлени. Счита, че оспореният текст от наредбата е приет от компетентен орган, тъй като намаляването на небиеоразградимите отпадъци било заложено в множество нормативни актове. Моли жалбите да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Представителят на Окръжна прокуратура - Добрич изразява становище за неоснователност на жалбите. Счита, че общинският съвет разполага с пълна компетентност да регулира обществените отношения, свързани с разпространението на опаковки от определен вид, тъй като правомощието му за опазване на околната среда и рационалното използване на природните ресурси е предвидено в ЗМСМА- чл.17, ал.1, т.8 във вр. с чл.20 и чл.21, ал.1, т.13. Пледира отхвърляне на жалбите.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и приетите по делото доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Производството по приемане на Наредба за управление на отпадъците и подържане чистотата на територията на община град Добрич /наричана за краткост Наредбата/, в частност на оспорената разпоредба на чл.15, ал.3 от същата, е започнало с докладна записка на кмета на Община град Добрич, Детелина Николова, до Общинския съвет. Видно от представените по делото

доказателства проектът на Наредбата заедно с мотивите за приемането са обявени в сайта на Община град Добрич на 25.01.2011г. Предложението за приемане на нова Наредба е включено в дневния ред за заседанието на общинския съвет, насрочено за 21.02.2011г. Дневния ред на заседанието насрочено за 21.02.2011г. е обявен на 14.02.2011г. в местната преса, вестник “Добруджанска трибуна” и вестник “Първи частен областен всекидневник”. Постоянните комисии на общински съвет на община Добрич по “Транспорт, инфраструктура и екология”, “Приватизация, следприватизационен контрол и управление на общинската собственост”, “Законност, обществен ред и контрол” и “Бюджет, финанси и данъчна политика” на заседания, проведени на 15, 16, 17 и 18 февруари са приели решения за приемане на предложени проект на Наредбата. Видно от представения пълен протокол № 43 от заседанието, проведено на 21.02.2011г., предложението за приемане на наредбата е внесено и мотивирано от арх. Пл.Ганчев- заместник- кмет на община Добрич. След проведени разисквания общинските съветници са гласували решение № 43-6, с което на осн. чл.21, ал.2 от ЗМСМА и чл.19 от Закона за управление на отпадъците са приели Наредба за управление на отпадъците и поддържане на чистотата на територията на Община град Добрич. От общо 38 избрани общински съветници на заседанието за присъствали 36 души, които са гласували единодушно за приемането на Наредбата, видно от представените протокол от заседанието и протокол за поименно и явно гласуване.

За изясняване на някои обстоятелства бе изслушано заключение по допуснатата съдебно-химическа експертиза. От заключението и разпита на вещото лице се установява, че масово разпространените на пазара полиетиленови торби за еднократна употреба най-общо могат да се причислят към три групи: обикновени полиетиленови торби, оксиразградими полиетиленови торби и биоразградими полиетиленови торби. Обикновените полиетиленови торби се произвеждат от обикновен полимер и периодът на разграждането им е около 100 пъти по-дълъг от периода на разграждане на биоразградимите полиетиленови торби. Оксиразградимите полиетиленови торби се произвеждат от обикновен полимер със специални добавки, ускоряващи процесите на разграждане. Биоразградимите полиетиленови торби се произвеждат от растителни суровини /царевица, ориз, захарно цвекло и т.н./, но някои от тях съдържали и до 50 % синтетични вещества. Процесът на разграждането им продължавал 24 месеца. Според вещото лице в момента на територията на град Добрич в търговските обекти се предлагат биоразградими торби за еднократна употреба.

Заключението не бе оспорено от страните и съдът го възприема изцяло.

По делото не се спори, че въведената с чл.15, ал.3 от Наредбата забрана за употреба се отнася за първия вид обикновени полиетиленови торби за еднократна употреба.

При така установената фактическа обстановка от правна страна Административен съд гр.Добрич приема следното:

Жалбата е допустима, тъй като е срещу решение за приемане на нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1, във вр. с чл. 76, ал. 3 АПК, което подлежи на съдебен контрол, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК. Жалбоподателите са производители на полиетиленови торби за еднократна употреба и от трите вида, с което доказват правния си интерес от оспорването на чл.15, ал.3 от Наредбата , с който от 01.07.2011г. се въвежда забрана за търговските обекти на територията на община град Добрич да употребяват полиетиленови торби за еднократна употреба.

Разгледани по същество, жалбите им са основателни.

При приемането на решението са спазени процесуалните изисквания за приемането на нормативни актове, по чл.77 и чл.78 от АПК във вр. с чл.26, ал.2 и чл.28 от Закона за нормативните актове. Решението за приемане на Наредбата е взето при наличието на необходимия кворум и мнозинство, но в оспорената му част, с която е приет текста на чл.15, ал.3 от Наредбата, същото противоречи на нормативни актове от по-висока степен - Закона за управление на отпадъците, Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки и на Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20.12.1994г. относно опаковките и отпадъците от опаковки / консолидирана версия/.

С оспорената разпоредба на чл.15, ал.3 от Наредбата за управление на отпадъците и поддържане чистотата на територията на община град Добрич общинският съвет на община Добрич е забранил, считано от 01.07.2011г., употребата на полиетиленови торби за еднократна употреба във всички търговски обекти на територията на община град Добрич и е въвел употреба на биоразградими торби със срок на разграждане до 24 месеца.

Като правно основание за приемането на Наредбата за управление на отпадъците и поддържане чистотата на територията на община град Добрич, а в частност и на оспорената разпоредба на чл.15, ал.3 от същата, в решението на Общинския съвет се сочат нормите на чл.21, ал.2 от ЗМСМА и на чл.19 от Закона за управление на отпадъците. Съгласно чл.21, ал.2, т.13 от ЗМСМА общинският съвет като орган на местно самоуправление има правомощието да определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура. А според чл.19 от Закона за управление на отпадъците, 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](#).

Нормата на чл.21, ал.2 , т.13 от ЗМСМА кореспондира с разпоредбите на [чл. 17, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА](#) и чл.8 от Закона за нормативните актове, според които местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност, включително в сферата на опазване на околната среда и рационалното използване на природните ресурси. Според чл.8 от ЗНА 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.

Това налага извода, че общинският съвет е компетентен да определя с подзаконов нормативен акт изискванията към дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината по всички въпроси, свързани с опазване на околната среда и рационалното използване на природните ресурси, но в рамките на закона.

Визираните в нормата на чл.15, ал.3 от общинската Наредба небiorазградими полиетиленови торби за еднократна употреба представляват “опаковки” по см. на чл.3, т.1, б.”ii” от Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20.12.1994г. относно опаковките и отпадъците от опаковки / консолидирана версия/ и § 1, т.12 от Наредбата за опаковките и отпадъците за опаковки, в която се определят за такива “изделията за еднократна употреба (торбички, чашки, чинийки, кофички, кутийки за еднократна употреба, както и други изделия, които се предлагат непосредствено на клиента в мястото на продажба заедно с продуктите, за чието опаковане са предназначени) също се считат за опаковки в случаите, когато са използвани за същите цели”. С Наредба за опаковките и отпадъците от опаковки, приета с ПМС № 41/2004г. Министерският съвет е определил изискванията към продуктите, след чиято употреба се образуват масово разпространени отпадъци. Наредбата е приета на основание чл.24, ал.2 от Закона за управление на отпадъците. В чл.4 от Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки са определени изискванията, на които трябва да отговарят опаковките, вкл. и небiorазградимите полиетиленови торби за еднократна употреба. Щом предлаганите на пазара обикновени полиетиленови торби за еднократна употреба отговарят на критериите по чл.4 от Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки, то тяхната употреба е допустима според Закона за управление на отпадъците и според Директива 94/62/ЕО от 2004г. Общинският съвет може да забрани употребата само на такива опаковки, за които е установено, че не отговарят на условията по чл.4 от Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки. Ограничаването употребата на полиетиленови торби за еднократна употреба и образуваните от тях отпадъци е проблем, който се

разрешава чрез други средства на национално ниво, например чрез въвеждане на продуктова такса.

По делото не се спори, че забранените за употреба с чл.15, ал.3 от Наредбата небииоразградими полиетиленови торби за еднократна употреба представляват опаковки, от които се образуват отпадъци от опаковки - основни замърсители на природата. Въведената от ответника забрана безспорно е в интерес на гражданите на съответната община, тъй като се намаляват небииоразградимите отпадъци, отделяни на територията на общината. И макар, че значимостта на обществения интерес, изразяващ се в намаляването употребата на небииоразградимите отпадъци е призната в Директива 94/62/ЕО от 2004г., Закона за управление на отпадъците /ЗУО/, Закона за опазване на околната среда, то те не съдържат правни норми – материално-правни предпоставки – за въвеждане на забрани за употреба на даден вид опаковки, от които се образуват масови отпадъци. Нормата на чл.19 от Закона за управление на отпадъците задължава общинските съвети да приемат наредба, с която да определят условията и реда за изхвърляне, събиране, транспортиране, оползотворяване и обезвреждане на масово разпространени отпадъци на територията на общината.

Визираните нормативни актове предвиждат различни мерки за ограничаване разпространението на масови отпадъци, но в тези мерки не е включена възможност за налагане на забрани за производство или за употреба на определена територия на този вид опаковки. Напротив, с чл. 18 от Директива 94/62/ЕО, озаглавен “Свобода на пускане на пазара” се предвижда държавите-членки да не възпрепятстват пускането на пазара на тяхна територия на опаковки, които отговарят на разпоредбите на настоящата директива.

В решение № 6/2009г. на Конституционния съд по к.д.№ 7/2009г. е подчертано, че параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба, която следва да е в съответствие с международните договори, по които България е страна. Разпоредбата на чл.18 от Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20.12.1994г. относно опаковките и отпадъците от опаковки / консолидирана версия/, освен че е част от вътрешното право на страната, има предимство пред нормите на вътрешното законодателство, в това число разпоредбата на чл.15, ал.3 от Наредбата на общински съвет град Добрич, която ѝ противоречи.

Тези съображения налагат настоящият състав на АС гр.Добрич да приеме, че разпоредбата на чл.15, ал.3 от Наредбата противоречи на материално-правните разпоредби на Закона за управление на отпадъците, Наредбата за опаковките и отпадъците от опаковки и на Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20.12.1994г. относно опаковките и отпадъците от опаковки / консолидирана версия/- основание за отмяна по чл.146, т.4 във вр. с чл.196 от АПК.

Страните са направили искания за присъждане на разноски. На основание чл.143, ал.1 от АПК основателна е само претенцията на жалбоподателите. Ответникът следва да бъде осъден да заплати сторените от жалбоподателите разноски - 600 лв. за “Мегапорт” ООД, представляващи 70 лв. държавна такса и 550 лв. заплатено адвокатско възнаграждение и 500 лв. за “Еднократна употреба” ООД, представляващи 50 лв.- държавна такса и 450 лв. заплатено адвокатско възнаграждение.

Водим от горното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд гр.Добрич

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.15, ал.3 от Наредба за управление на отпадъците и поддържане чистотата на територията на община град Добрич, приета с решение № 43-6 по протокол № 43 от заседание на Общински съвет на община Добрич, проведено на 21.02.2011г.

ОСЪЖДА Общински съвет гр.Добрич да заплати в полза на “Мегапорт” ООД, със седалище и адрес на управление в гр.Велико Търново, ***, ЕИК ***, представлявано от управителя М.Б.А., сумата от 620 / шестстотин и двадесет/ лева, представляваща направените по делото разноски по делото за адвокатско възнаграждение и държавна такса.

ОСЪЖДА Общински съвет гр.Добрич да заплати в полза “Еднократна употреба” ООД, със седалище и адрес на управление в гр.Велико Търново, ***, ЕИК ***, представлявано от управителя И.М. К., сумата от 500 /петстотин/ лева, представляваща направените по делото разноски за адвокатско възнаграждение и държавна такса.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните .

На основание чл. 194 АПК след влизане на решението в сила, същото да се обяви по начина, по който е обявена Наредба за управление на отпадъците и поддържане чистотата на територията на община град Добрич.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: