

РЕШЕНИЕ

№ 21329

гр. София, 20.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XI КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 14.02.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Веселина Женаварова

ЧЛЕНОВЕ: Георги Тафров
Петър Савчев

при участието на секретаря Розалия Радева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **10145** по описа за **2024** година докладвано от съдия Веселина Женаварова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 - 184 от Административно процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалби от „Екопак България“ АД, „Екобулпак България“ АД и „Булекопак“ АД срещу Решение № 389 от 25.07.2024 г. на Столичен общински съвет за определяне на условия, ред и минимални изисквания за сключване на договори за организиране на система за разделно събиране на отпадъци от отпадъчни материали: хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло от домакинствата, административните, социалните и обществените сгради, заведенията за обществено хранене, търговските обекти и обектите за отдых, забавления и туризъм на територията на Столична община. В жалбите се твърди, че решението е незаконосъобразно, като постановено при допуснати съществени нарушения на процесуалните правила и в нарушение на материалния закон и целта му. Конкретно се сочат нарушения по чл.66-72 АПК, чл.19 от ЗУО, чл.20, ал.3 ЗУО, чл.24, ал.1 НООО, твърди се че липсва основание за изискването за драстично увеличение на количеството на контейнерите за разделно събиране, както и за изискването за предоставяне на годишен бюджет за провеждане на информационно –образователни кампании. Твърди се и че решение на СОС е нищожно, тъй като СОС няма правомощие да определя други условия, извън посочените в чл.24 и чл.25 НООО; както и че решенето е прието при липса на необходимите кворум и мнозинство. Иска се оспореното решение на СОС да бъде прогласено за нищожно, алтернативно- да бъде отменено.

В съд.з. жалбоподателите „Екопак България“ АД, чрез адв.Г., „Екобулпак България“ АД,

чрез адв.Д. и в представена писмена защита, и „Булекопак“ АД, чрез адв.К., поддържат жалбите си. Претендират за направените по делото съдебни разноси.

Ответникът Столичен общински съвет, чрез юриск.М. в съд.з. и в представена от нея писмена защита, оспорва жалбите. Прави възражение за прекомерност на платените от жалбоподателите адвокатски хонорари. В представени по делото становища претендира юрисконсултско възнаграждение.

Прокурорът от СГП дава заключение по делото за неоснователност на жалбите.

Като взе предвид становищата на страните и събраните по делото доказателства и като провери законосъобразността на обжалвания административен акт по всички основания по чл.146 АПК, съдът взе предвид следното:

Както се сочи в Определение №10774/10.10.2024г. по адм.д.№9477/2024г. на ВАС-Шесто отделение, оспореното решение на СОС има белезите на общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК; като засяга правата и законните интереси на дружествата-жалбоподатели - материално правно легитимирано да извършва дейности като организации по оползотворяване на отпадъци от опаковки, защото дава дефиниция на изискванията и параметрите на поставените условия за стартиране на конкурс за организиране на система за разделно събиране на отпадъци, включително и за сключване на договор, на който минималните изисквания са посочени в Приложение №1. Жалбите срещу взетото на 25.07.2024г. решение са подадени на 15 и 16.08.2024г., т.е. в едномесечния срок по чл.179 АПК. Предвид горното съдът приема, че трите жалби са процесуално допустими. По съществото им взе предвид следното:

Съгласно чл.20 от ЗУО, кметът на общината организира изпълнението на задълженията си за участие в системите за разделно събиране по чл. 19, ал. 3, т. 6, като сключва договори при условия и ред, определен с решение на общинския съвет /ал.1/; с договорите по ал. 1 се урежда разделното събиране на отпадъци от домакинствата, административните, социалните и обществените сгради, заведенията за обществено хранене, търговските обекти и обектите за отдих, забавления и туризъм. Съгласно ал.4, с договорите по ал. 1 се определят най-малко следните условия:

1. изискванията към системата за разделно събиране на отпадъците от домакинствата, в т.ч. обслужвано население, вид, брой и разположение на съдовете и площадките за разделно събиране на отпадъците, честота на обслужване;
2. количествени цели за разделно събиране, рециклиране и оползотворяване на отпадъците от домакинствата и подобни отпадъци, както и условията и редът за отчитане на тяхното изпълнение;
3. задълженията за контрол по спазване на изискванията за разделно събиране на територията на съответната община;
4. задълженията за предоставяне на информация на гражданите на съответната община по прилагане на системата за разделно събиране, провеждане на образователни и информационни кампании и работа с обществеността.

Видно от съдържанието на решението и Приложение №1 и Приложение №2 към него, то касае съответно определяне на условия и ред при които кметът на СО ще сключва договорите за организиране на системата за разделно събиране на отпадъци от опаковки и отпадъчни материали: хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло от домакинствата, административните, социалните и обществените сгради, заведенията за обществено хранене, търговските обекти и обектите за отдих, забавления и туризъм на територията на Столична община. Т.е., с обжалвания административен акт се уреждат условията и реда за сключване на договорите, касаещи разделно събиране по чл. 19, ал. 3, т. 6 от ЗУО.

Решението е прието на основание чл.21, ал.1, т.23 от ЗМСМА, според която разпоредба Общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. От изложеното следва, че решението е прието от компетентен орган. Спазено е изискването на чл.27, ал.5 от ЗМСМА за поименно гласуване и отразяване на гласуването в протокола от заседанието. Заседанието на 25.07.2024г. е проведено при необходимия кворум, тъй като са присъствали 57 - повече от половината от общия брой на съветниците /чл.27, ал.2 от ЗМСМА/. Решението е взето, при прегласуване, с предвиденото мнозинство съгласно чл.27, ал.3 от ЗМСМА– 29 „за“; 8-против, 20-въздържали се. Оспореното решение е обективизирано в писмена форма, с предвиденото съдържание по чл.20, ал.1 от ЗУО. Предвид горното, съдът приема, че то е валиден административен акт.

Доколкото, както се сочи и в посоченото определение на ВАС, оспореното решение на СОС представлява общ административен акт, при издаването му следва да бъдат съобразени с изискванията на чл. 66 и сл. от АПК. Съгласно чл.66, ал.1 и ал.2 АПК, откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин; като уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството. Съгласно чл. 69, ал.1 АПК, формите на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта са: 1. писмени предложения и възражения; 2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта; 3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен; 4. обществено обсъждане. Разпоредбата на чл.69, ал.2 АПК задължава административният орган да осигури на заинтересованите лица възможност да осъществят правото си на участие в разумен срок, определен от административния орган, който не може да бъде по-кратък от един месец от деня на уведомяването по чл. 66. За да прецени спазени ли са горните изисквания, съдът взе предвид следното:

Със Заповед №СОА24-РД91-103/27.03.2024г. на кмета на Столична община е определена работна група която да прегледа, анализира и изготви предложения за изменение на минималните условия и изисквания за сключване на договори за разделно събиране на отпадъци от опаковки и отпадъчни материали: хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло от домакинствата, административните, социалните и обществените сгради, заведенията за обществено хранене, търговските обекти и обектите за отдых, забавления и туризъм на територията на Столична община, определение с решение №731/25.10.2018г. на СОС, включително и проект на договор с организация по оползотворяване на отпадъци от опаковки. Със заповедта е указано на работната група при необходимост да включва в работата си комисия за публични консултации, съставът на която също е определен със заповедта, като в него са включени и Г. С.-прокурист на „Екобулпак“АД, К. С.-изпълнителен директор на „Булекопак“АД и Х. Д.-оперативен директор представител на „Екопак България“АД. Със Заповед №СОА24-РД91-103/27.03.2024г. е указано на комисията за публични консултации да изготвя предложения за изменение на договора, както и на минималните условия и изисквания за сключване на такъв за разделно събиране на отпадъци от отпадъчни материали: хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло от домакинствата, административните, социалните и обществените сгради, заведенията за обществено хранене, търговските обекти и обектите за отдых, забавления и туризъм на територията на Столична община, определение с решение №731/25.10.2018г.- на СОС; както и да консултира работната група по въпроси и предложения, възникнали в процеса на работата ѝ.

По делото липсват доказателства Комисията за публични консултации да е включвана в

работата на работната група, както и да ѝ е предоставен за становище изготвения проект на оспореното решение.

Видно от Паметна записка, на среща на 30.04.2025г. на общинските съветници - членове на комисията за публични консултации към работната група и общински съветници - членове на Комисията по околна среда са обсъдени: състоянието на инфраструктурата на Столична община за разделно събиране на отпадъци и опаковки и възможностите за значително увеличаване на количеството разделно събрани рециклируеми отпадъци от опаковки; представени са конкретни предложения от участниците в срещата; и са разгледани мнения на „Екопак България“ АД и „Екобулпак България“ АД, изразени от техни представители в срещи в Столична община по различни поводи, както и в неформална комуникация. Липсват данни представителите на жалбоподателите да са канени на срещата или те да са представили писмени предложения или становища.

Доклад от работната група, определена със Заповед №СОА24-РД91-103/27.03.2024г., ведно с Проект на Минималните условия и изисквания за сключване на договори за разделно събиране на отпадъци от опаковки и отпадъчни материали, Ред и условия за сключване на договори за организиране на система за разделно събиране на отпадъци от опаковки и отпадъчни материал, Мотиви към минималните условия и изисквания и Проект на договор с организация по оползотворяване на отпадъци от опаковки е внесен до кмета на Столична община с рег.№СОА24-РД91-103-/1/ от 01.07.2024г.

С доклад №СОА24-ВК66-6006/10.07.2024г. на зам.кмет на СО - председател на работната група е внесено предложение за приемане на оспореното решение; а с писмо рег.№СОА24-ВК66-6006-/1/ от 25.07.2025г. в допълнение към доклада са представени и Мотиви към Минимални условия и изисквания за сключване на договор за организиране на системата за разделно събиране на отпадъци от опаковки и отпадъчни материали.

Докладът с предложениия проект за решение е обсъден на заседания на 23.07.2024г. на Постоянната комисия по опазване на околната среда, земеделие и гори и на Постоянната комисия по финанси и бюджет на СОС, като докладът не е подкрепен. Докладът е подкрепен на заседанието на 24.07.2024г. на Постоянна комисия по икономика, собственост и дигитална трансформация.

Оспореното решение е прието на 25.07.2025г.

В случая от доказателствата по делото не се установява проекта на административния акт да е обявен публично или конкретно на жалбоподателите като заинтересовани лица, поне месец преди приемането му. Видно от представеното по административната преписка писмо от Българска оползотворяваща и рециклираща асоциация /БОРА/, в която членуват жалбоподателите, предложениият проект им е станал известен едва след представянето му с Доклад вх.№СОА24-ВК66-6006/10.07.2024г., т.е. в срок, по-кратък от изисквания от чл.69, ал.2 АПК.

При горните фактически установявания, съдът приема, че въпреки, че формално на жалбоподателите е дадена възможност да участват в производството по издаване на акта, чрез участие на техни представители в консултативен орган, подпомагащ работната група изготвящ проекта на решението, на практика от представените по делото доказателства не се установява те да са били запознати с проекта и да са имали възможност поне в едномесечен срок да правят предложения и възражения по него съгласно чл.71 АПК. Предвид това жалбоподателите не са имали възможност да поставят за обсъждане в административното производство, съответно да се обсъдят от СОС, напр. възраженията им относно целесъобразността на изисквания минимален общ обем на съдовете или продължителността на договора.

Констатираните нарушения на административнопроизводствените правила са съществени, тъй като спазването им е гаранция за постановяване на законосъобразен административен акт, отразяващ мненията и становищата на широк кръг от заинтересованите лица. С провеждането на описаната процедура се осъществява и правото на участие на страните в производството (чл. 34 от АПК). Поради това неспазването на посочените процедурни изисквания, както в случая, нарушава правото на заинтересованите лица на защита, опорочава постановения акт и е в противоречие с принципа за достъпност, публичност и прозрачност в административното производство, регламентиран в чл. 12 от АПК.

В случая не може да намери приложение и чл. 73 от АПК, според който може да не се спазят някои от разпоредбите за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта в изчерпателно изброени хипотези, а именно: когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред; за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите. Нито една от посочените хипотези на чл. 73 не се твърди да е налице при приемане на оспореното решение. Във всички случаи извън изчерпателно посочените, административният орган е длъжен да спази процедурата по откриване на производството по издаване на общ административен акт.

Неспазването на процедурата по приемане на решението като общ административен акт, представляват отменително основания по смисъла на чл. 146, т. 3 от АПК. Предвид гореизложеното оспорването, като основателно, следва да се уважи.

Съдът намира за основателни и някой от възраженията на жалбоподателите за несъответствие на разпоредби от оспореното решение и приложенията към него с материалния закон.

Съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗУО, договорите за организиране на система за разделно събиране на отпадъци следва да бъдат сключени от кмета на общината при условия, определени с решение на общинския съвет. Съгласно чл. 20, ал. 4, т. 1 от ЗУО един от елементите, които задължително следва да бъдат определени с горепосочените договори, е видът на съдовете за разделно събиране на отпадъците. След като в раздел II от Приложение № 1 са определени съдовете за разделно събиране на отпадъци, представляващи три контейнера: син за хартия, жълт за пластмаса и метали, и зелен за стъкло, в т. 2.1.1 от Приложение № 1 е определено на какви изисквания следва да отговарят посочените контейнери, като същевременно е посочено, че при необходимост от промяна на типа съдове в срока на договора, Столична община ще даде писмени указания за предприемане на действия за промяната им и поэтапната им замяна с нов вид автоматизирани контейнери“. Така предвидената възможност за промяна на типа на съдовете за разделно събиране на отпадъците в срока на договора и замяната им с други, на практика води до неопределеност на съществен елемент на системата за разделно събиране на отпадъци, който следва да бъде определен ясно и категорично предварително - още с решението на общинския съвет, преди сключването на договорите.

Доколкото разпоредбата на чл. 20, ал. 3 ЗУО предоставя възможност на кметовете на общини с районно деление да сключват договори с лицата по ал. 1, т. 1 и 2, за всеки район поотделно, но не и за части от район, настоящият съдебен състав намира за материално незаконосъобразна и разпоредбата на т. 1 от Решението, с която на Кмета на СО е възложено сключването на договори с ОООп за организиране на система за разделно събиране на отпадъци по групи (зони) райони в обособени 10 групи (зони) райони, като Район Т. е разделен на две части: Т. - център, който е включен в седма

зона; и Т., който е включен в осма зона.

Съгласно разпоредбата на чл.20, ал.4, т.4 от ЗУО, с договорите по ал. 1 се определят и задълженията за предоставяне на информация на гражданите на съответната община по прилагане на системата за разделно събиране, провеждане на образователни и информационни кампании и работа с обществеността. В т. 6.1 - 6.3 от Приложение № 1 на оспореното Решение е предвидено, че „лицата, които сключват договор за организиране на система за разделно събиране на отпадъци, са задължени да предоставят на СО годишен бюджет за провеждане на информационно-образователни кампании. Бюджетът се формира на база отчетени количества разделно събрани отпадъци за последната отчетна година (10 лева на тон на тримесечие). Предоставените средства са в размер на 10лв. на тон, дължими на вноски всяко тримесечие за предходното тримесечие. С така формирания бюджет Столична община ... провежда информационно - образователни кампании.“. Доколкото с оспорените разпоредби се уреждат представени средства на Столична община и формиран бюджет, който тя управлява, съдът намира, че под термина „бюджет“ в Решението следва да се разбира не формално писмено изявление, списък с всички планирани, очаквани разходи за провеждане на образователни и информационни кампании и работа с обществеността от ОООп /т.е. годишен финансов план по симсъла на чл.5 от Закона за публичните финанси/, а именно финансови средства, с които общината да се разпорежда, без законово основание за това. Съгласно чл.26, ал.5 от НООО, кметът на общината съдейства при подготовката и провеждането на разяснителните кампании на организациите по оползотворяване, но липсва законово основание на което той да формира бюджета за това. Още повече, че съгласно чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА и чл.153 от Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет, именно СОС приема и контролира изпълнението на бюджета на СО.

Предвид горните съображения, настоящия касационен състав, намира, че оспореното решение на СОС следва да бъде отменено.

При този изход на делото, на основание чл.143, ал.1 АПК и като взе предвид направеното възражение от процесуалния представител на ответника за прекомерност на платените от другите страни адвокатски възнаграждения, както и фактическата и правна сложност на делото съдът намира, че на жалбоподателите ще следва да се присъдят направените от тях по делото разноски за държавни такси по основното производство и по обжалването на определението за прекратяването му, такса за обнародване на съобщение за оспорването в Държавен вестник и адвокатски възнаграждения за процесуално представителство, защита и съдействие в основното производство по 2 400лв., както следва: на „Екопак България“АД- 2640лв.; на „Екобулпак България“АД - на 2600лв. и на „Булекопак“АД-2600лв. Доколкото жалбите срещу определенията по исканията за спиране на предварително изпълнение са били отхвърлени, платените по тях държавни такси не следва да бъдат присъждани като разноски по делото. Не следва да се присъждат на „Булекопак“АД и разноски за адвокатско възнаграждение в производството по оспорване на определението за прекратяване на делото, доколкото доказателства за плащането им не са представени по адм.д.№10183/2024г. по описа на ВАС.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 1, вр. с чл. 182а от АПК, вр. с чл. 184 от АПК, Административен съд София-град, XI тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 389 от 25.07.2024 г. на Столичен общински съвет.

ОСЪЖДА Столична община да заплати на „Екопак България“ АД, ЕИК[ЕИК], съдебни разноси в размер на - 2 640 /две хиляди шестстотин и четиридесет/ лева.

ОСЪЖДА Столична община да заплати на „Екобулпак България“ АД, ЕИК-205822749, съдебни разноси в размер на 2600 /две хиляди и шестстотин/ лева.

ОСЪЖДА Столична община да заплати на „Булекопак“ АД, ЕИК[ЕИК], съдебни разноси в размер на 2600 /две хиляди и шестстотин/ лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.