

РЕШЕНИЕ

№ 4592

гр. София, 09.07.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, VIII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 25.06.2021 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Камелия Серафимова

**ЧЛЕНОВЕ: Камелия Стоянова
Калин Куманов**

при участието на секретаря Дора Тинчева и при участието на прокурора Кирил Димитров, като разгледа дело номер **4495** по описа за **2021** година докладвано от съдия Камелия Серафимова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Настоящото касационно производство е по реда на чл.208 и сл.АПК, във връзка с чл.63 ЗАНН.

Образувано е по касационна жалба на Столична община срещу Решение от 11.11.2020 година, постановено по н.а.х.д.№ 7059/2020 година по описа на СРС,7 състав отменящо Наказателно постановление №СО-Ч-Л-19-25 КС-616/20.03.2020 година на Заместник – кмет на Столична община, с което последният на основание чл.82, ал.1 от Наредбата за управление на отпадъците и поддържане и опазване чистотата на територията на Столична община наложил на Л. Г. Л. глоба в размер на 500 лева за нарушение на чл.61,т.17 от Наредбата и глоба в размер на 500 лева за нарушение на чл.61,т.3 от Наредбата.

В касационната жалба се навеждат доводи за неправилност и незаконосъобразност на обжалваното съдебно решение. Твърди се, че неправилно СРС е приел , че не е извършено нарушението от страна на касатора. Иска се отмяна на решението .

В съдебно заседание, касаторът – Столична община редовно и своевременно призован не изпраща представител.

Ответникът по касация-Л. Г. Л., редовно и своевременно призован, не се явява. Вместо него адвокат Ф. редовно упълномощена, която оспорва жалбата като

неоснователна и моли да бъде отхвърлена. Заявява претенция за присъждане на разноски.

Представителят на СГП-прокурор Д. изразява становище за неоснователност на касационната жалба.

Административен съд-София-град, след като прецени събраните по делото доказателства, ведно с доводите и изразените становища на страните, прие за установено следното:

Касационната жалба е процесуално допустима, подадена в преклузивния срок по чл.63 от ЗАНН от надлежна страна и при наличие на правен интерес от обжалване. Разгледана по същество, същата се явява неоснователна. Съображенията за това следните:

[фирма] е осъществявало строителство на обект „Многофункционална сграда с офиси, магазини и подземен паркинг“ в [населено място], район „Л.“, УПИ IX-1834, 1967, кв.5, местността “НПЗ- Хладилника-В. част юг“, а технически ръководител на обекта е бил ответникът по касация Л. Г. Л.. Строителната площадка е открита с Протокол от 04.06.2019 година и в него е посочено, че [улица] към този момент била в процес на ремонт и разширяване с изградени тротоари.

На 12.12.2019 година около 15.00 часа в посочения обект, намиращ се на [улица] и [улица] в [населено място] е извършена проверка на място от служители на Столичен инспекторат към СО, като по време на проверката техническият ръководител на обекта отсъствал, а неговите функции като помощник-технически ръководител са поети за деня от Б. Д.. За констатираното е съставен Констативен протокол № КП-19-0033058 от 12.12.2019 година, в който е установено и посочено, че на обекта се извършват СМР на етап груб строеж, обектът е с плътна строителна ограда и обозначен с информационни табели, но на обекта не е имало изградено устройство за измиване на ходовата част на транспортните средства. В момента на проверката се извършвали бетонни работи на кота 15.45, а на [улица] са позиционирани бетон-помпа и бетоновози. Ходовата част на строителната механизация се миела върху уличното платно с водоструйка, захранена с питейна вода. Водата изтичала на уличното платно на [улица] и ул.“А. Д.. Констативният протокол е връчен на Б. Д., посочен в Протокола като „помощник-технически ръководител“, а за констатираното са направени и снимки на място. За констатираното срещу ответника по касация е съставен АУАН за извършено от него нарушение на нормата на чл.61, т.3 и т.17 от Наредбата за управление на отпадъците и поддържане и опазване чистотата на територията на Столична община, а въз основа на него е издадено и Наказателно постановление, с което на касатора е ангажирана административно наказателната отговорност на основание чл.157, ал.4 от Закона за управление на отпадъците и са наложени две глоби в размер на по 500 лева всяка.

СРС не е анализирал приложимите правни разпоредби относно компетентността на акто съставителите и на органа, издал Наказателното постановление, както и посочените административно-наказателни състави, но като е отменил наказателното постановление, е постановил правилно решение не само като краен резултат, не и по изложените в него мотиви.

Приложената Заповед 28.12.2017 година, издадена от Кмет на Столична община е издадена на основание [чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 7, предл. 1 и, ал. 2 от ЗМСМА, чл. 157, ал. 1 и, ал. 4 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/](#) и чл. 76, ал. 1 и, ал. 2 от

Наредбата. Съгласно посочените разпоредби Кметът на общината ръководи цялата изпълнителна дейност на общината и организира изпълнението на актовете на Общинския съвет, като за целта издава заповеди. Според следващото основание за издаването ѝ, нарушенията по [чл. 133, ал. 1, т. 1 - 3 и 5 и, ал. 2, чл. 134, ал. 1 и 2 и чл. 146 от ЗУО](#) се установяват с акт на Директора на РИОСВ или на оправомощени от него длъжностни лица, както и от длъжностни лица, оправомощени от кмета на съответната община, а нарушенията по [чл. 133, ал. 1, т. 4, 6 и 7 от ЗУО](#) се установяват с акт на длъжностни лица, оправомощени от Кмета на съответната община. Наказателните постановления за тези нарушения се издават от Директора на РИОСВ, както и от Кмета на общината или от оправомощени от него длъжностни лица. Кметът на Столична община определя със Заповед длъжностните лица, които извършват контрола за спазването и прилагането на разпоредбите от Наредбата за управление на отпадъците и поддържане и опазване на чистотата на територията на СО, които контролират изпълнението на всички изискванията и задълженията, произтичащи от Наредбата от всички физически и юридически лица, лицата, извършващи дейности по поддържане и опазване на чистотата и третиране на битови, строителни и масово разпространени отпадъци.

Съгласно § 1 от Заключителните разпоредби на Наредбата, същата се издава на основание [чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА](#), съгласно който в изпълнение на правомощията си по, ал. 1 Общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, и [чл. 22, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците](#), съгласно който Общинският съвет приема 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 територията на общината, разработена 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.

За нарушения на [ЗУО](#), наказателните постановления се издават по реда на [чл. 157, ал. 4 от ЗУО](#), а именно от Директора на РИОСВ, както и от Кмета на общината или от оправомощени от него длъжностни лица. В конкретния случай, нарушението не попада в обхвата на тази разпоредби, тъй като е нарушение на правило за поведение, регламентирано в Наредбата на СОС, а не в ЗУО. В тази връзка, компетентността на административнонаказващият орган се извежда съгласно разпоредбата на [чл. 22, ал. 5 от ЗМСМА](#), съгласно която Наказателните постановления се издават от Кмета на общината или от негов заместник въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в Наредбата. Процесното наказателно постановление е издадено от Заместник- кмет на Столична община.

В ГЛАВА ОСМА -КОНТРОЛ И АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

РАЗДЕЛ КОНТРОЛ на Наредбата е посочено-чл. 76, че Кметът на Столична община определя със заповед длъжностните лица, които извършват контрола за спазването и прилагането на разпоредбите от тази наредба. Длъжностните лица по ал. 1 контролират изпълнението на всички изискванията и задълженията, произтичащи от тази наредба от всички физически и юридически лица, лицата, извършващи дейности по поддържане и опазване на чистотата и третиране на битови, строителни и масово

разпространени отпадъци. В чл. 77, от Наредбата е Длъжностните лица по чл. 76, ал. 1 от Наредбата контролират изпълнението на всички задължения и изисквания, произтичащи от тази Наредба, като извършват проверки по документи, на място, както и по предложения и сигнали на граждани, юридически лица и други. в чл. 88 от Наредбата е доуточнено, че за нарушения, извършени при осъществяване дейности на предприятия, учреждения, заведения, организации и търговски дружества, административно-наказателна отговорност носят работниците или служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.

Но разпоредбата на чл.78 от Наредбата ,която е послужила като основание за ангажиране на административно- наказателната отговорност на ответника по касация е обявена за нищожна с [Решение № 1660](#) от 6.03.2020 г. на АССГ по адм. д. № 2670/2019 г., XX тричленен състав, оставено в сила с [Решение № 1558](#) от 5.02.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7823/2020 г., шесто отделение, промяната е отразена на 11.02.2021 г.)

В решението си АССГ е приел, че според [чл. 76, ал. 1](#) и [ал. 2 от АПК](#) нормативни административни актове се издават от изрично овластени от [Конституцията](#) или закон органи, като съгласно ал. 2 на същата норма, компетентността за това не може да се прехвърля. В § 1. от Заключителните разпоредби (ЗР) на Наредбата е посочено, че тя се издава на основание [чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА](#) и [чл. 22, ал. 1 от ЗУО](#). Съгласно [чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА](#), общинските съвети могат да приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, в изпълнение на правомощията си по ал. 1 от същата норма. В т. 13 от ал. 1 сред тези правомощия са и такива, свързани с определянето на изисквания към дейността на физически и юридически лица, които произтичат от екологичните, социалните (и др.) особености на населените места и е приел, че Наредбата като цяло не противоречи на ЗМСМА, но конкретно оспорената норма на чл. 78 от Наредбата противоречи на [чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА](#), тъй като никъде сред правомощията по ал. 1, било конкретно в цитираната т. 13, било в другите изброени 24, не присъстват такива по създаване на административнонаказателни разпоредби, включително определяне на административнонаказващи органи и оспорената норма на чл. 78 от Наредбата противоречи и на този законов текст, като е приел, че [чл. 22, ал. 1 от ЗУО](#) е посочено, че "Общинският съвет приема 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 територията на общината, разработена 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](#)" (ЗМДТ).Сред делегираните на общинските съвети правомощия не попадат такива, които се отнасят до създаването на административнонаказателни разпоредби, включително определяне на наказващи органи и с приемането на оспорената норма, ответникът е излязъл извън предоставените му правомощия. ЗУО съдържа административнонаказателни разпоредби - в Глава шеста и обществените отношения по налагането на административни наказания за нарушения на ЗУО са уредени от самия закон и

кметовете на общините и оправомощени от тях лица са предвидени като актосъставители и административнонаказващи органи в [чл. 157 от ЗУО](#), за определени състави на административни нарушения но по самия закон. ЗУО определя за съответните нарушения компетентните актосъставители и наказващи органи. Недопустимо е с подзаконов акт, какъвто е Наредбата, същите обществени отношения да бъдат преуреждани по различен начин - чл. 78 определя Кмета на общината или заместника му за наказващи органи за всички нарушения, разписани в Наредбата, наред със законовата уредба на същите отношения. Съдът е приел, че съгласно [чл. 8 от ЗНА](#) общинските съвети могат да издават наредби за уреждане "съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения". След като ЗУО определя кметовете или оправомощени от тях лица като наказващи органи, в определени случаи, общинските съвети нямат компетентност да сторят това с преуреждане в техни наредби, тоест в нормативен акт от по-ниска степен от закона и обществените отношения по управлението на отпадъците, който се поддават на трайна уредба и са от такава обществена значимост, че съгласно [чл. 3, ал. 1 от ЗНА](#) следва да бъдат уредени със закон. Не е налице хипотезата на [чл. 3, ал. 2 от ЗНА](#) - "За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт, но ЗУО не делегира такива правомощия конкретно за създаването административнонаказателни разпоредби. Също така съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗНА с наредба се урежда прилагането на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Доколкото тези отношение вече са уредени от ЗУО, наредбата като нормативен акт от по-ниска степен не може да ги преурежда. В съдебното решение е прието, че липсва компетентност на органа- издател да създаде такава уредба и преуреждането на обществени отношения, уредени със закон, с нормативен акт от по-ниска степен, следва да се характеризира като нищожно, с оглед проявленията на незаконосъобразност на административните актове, конкретно нормативните.

В конкретния случай, административно- наказателната отговорност на ответника по касация е ангажирана не на основание извършено нарушение по Закона за управление на отпадъците, а на основание чл.61,т.3 и т.17 от Наредбата и на основание чл.78 от Наредбата, при което посоченото ангажиране на основание чл.82 от Наредбата/ сочеща, че за други нарушения по тази наредба, на физическите лица се налага административно наказание глоба в размер от 100 до 5 000 лева, а на юридическите лица или на едноличните търговци - имуществена санкция в размер от 700 до 20 000 лв., на основание [чл. 22, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация](#) и на основание чл.88 от Наредбата-за нарушения, извършени при осъществяване дейности на предприятия, учреждения, заведения, организации и търговски дружества, административно-наказателна отговорност носят работниците или служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.

Но това само по себе си не води до извод, че административно- наказващият орган е притежавал правомощия да налага наказание по Наредбата, още повече, че обявената нищожност на подзаконов нормативен акт поражда действия от момента на издаването му и в съдебната практика въпросът за действието на решението, с което е обявена нищожност на подзаконов нормативен акт не е спорен, и ВАС в решенията си приема, че въпреки липсата на изрична правна уредба относно

действието на съдебното решение, с което подзаконният нормативен акт е обявен за нищожен/ с оглед правната същност на нищожността, както и предвид субсидиарното прилагане на разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове съгласно чл.196 от АПК, както в правната доктрина, така и в съдебната практика, непротиворечиво се приема, че обявената нищожност на нормативния акт има действие от момента на издаването му и поради това за разлика от отмяната на нормативен административен акт, обявяването на нищожността има ретроактивно действие, т. е от момента на издаването му, а не от момента на влизане в сила на съдебното решение, с което тя е обявена.

С оглед на това, настоящият съдебен състав намира, че решението на СРС следва да бъде оставено в сила, но само като краен резултат- предвид отмяната на Наказателното постановление, но не и по изложените в него мотиви.

С оглед изхода на спора, претенцията на касатора за присъждане на разноски е неоснователна. Претенцията на ответника по касация за присъждане на разноски също е неоснователна, защото липсва Договор за правна защита и съдействие, от който да се установи какво е договорено и какво е заплатено. Представянето на доказателства за заплащане на възнаграждението/ разписка за заплатеното адвокатско възнаграждение по договор за защита и процесуално представителство в размер на 504 лева и с представянето на списък на разноските по [чл. 80 ГПК](#), не отпада задължението на страната да представи и самия договор, в който е уговорено възнаграждението. Горното е необходимо, за да прецени съдът дали е налице пълно тъждество между договореното и реално заплатеното възнаграждение, а в конкретния случай такива доказателства липсват. Съдебни разноски за адвокатско възнаграждение се присъждат, когато страната е заплатила възнаграждението. В договора следва да е вписан начина на плащане - ако е по банков път, задължително се представят доказателства за това, а ако е в брой, то тогава вписването за направеното плащане в договора за правна помощ е достатъчно и има характера на разписка/ аргумент от Тълкувателно решение по [Тълкувателно дело № 6/2012 г.](#) на ОС на ГК и ТК и разясненията по т.1 от същото не водят до извод, различен от горния. **В този смисъл е Определение № 10681 от 28.08.2017 г. на ВАС по адм. д. № 8610/2016 г., VII о., докладчик съдията Д. М..**

Настоящият съдебен състав намира за уместно да отбележи и укаже на процесуалния представител на касатора-че понятието „незаконосъобразност“ на съдебното решение, е непознато изобщо и неприсъщо на съдебните решения. Касационната инстанция проверява валидността, допустимостта и правилността на съдебните решения, постановени от страна на първоинстанционния съд и то по реда на АПК. На второ място, понятието „незаконосъобразност“ е присъщо на административните актове и на наказателните постановления, не и на съдебните решения.

Воден от гореизложеното и на основание чл.221, ал.2 АПК, Административен съд София- град

Р Е Ш И:

ОСТАВЯ В СИЛА РЕШЕНИЕ от 11.11.2020 година, постановено по н.а.х.д.№ 7059/2020 година по описа на СРС,7 състав.

ОТХВЪРЛЯ ИСКАНЕТО НА Л. Г. Л. ОТ ГР. С. ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА РАЗНОСКИ.

Решението не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

**ЧЛЕНОВЕ:1.
2.**