

**ПРАВЕН АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА,
ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА И ДОГОВОРНАТА
РАМКА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА АДЕКВАТЕН
КАПАЦИТЕТ НА СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ
НА БИТОВИТЕ ОТПАДЪЦИ В КВ. „ФАКУЛТЕТА“,
РАЙОН „КРАСНА ПОЛЯНА“,
СТОЛИЧНА ОБЩИНА**

За проекта и целта на доклада

Настоящият правен анализ е изготвен в рамките на проект „Намаляване на замърсяването за бедни общности в София – етап на застъпничество“, изпълняван от 1 декември 2025 г. до 30 ноември 2026 г. в партньорство с фондация „Здраве и социално развитие“ (ХЕСЕД). Проектът се финансира изцяло от Фонд за чист въздух (Clean Air Fund) в рамките на инициативата Breathe Cities („Дишащи градове“).

Проектът има за цел да подобри качеството на въздуха в кв. „Факултета“ в София чрез комбинация от застъпничество, работа с общността и практически решения за най-уязвимите домакинства. Основният фокус е върху три взаимосвързани области: подобряване на системата за управление на отпадъците, разширяване на достъпа до по-чисто отопление, включително за хора без формален жилищен статут, и засилване на гражданското участие чрез създаване на механизъм за обществен мониторинг „Наблюдатели на управлението на боклука“.

Автор на правния анализ:
адв. Даниела Михайлова



I. Увод

1. Предмет на анализа

Настоящият правен анализ е изготвен във връзка с необходимостта от цялостна оценка на действащата нормативна, институционална и договорна рамка, уреждаща предоставянето на услугите по събиране, транспортиране и управление на битовите отпадъци на територията на квартал „Факултета“, район „Красна поляна“, Столична община.

Повод за изготвянето му са констатираните от гражданите и неправителствени организации системни проблеми, свързани с недостатъчен капацитет на системата за сметосъбиране и сметоизвозване, често препълване на съдовете за отпадъци, образуване на нерегламентирани сметища, ограничен достъп до услугата в отделни части на квартала и липса на достатъчно информация, достъпна за гражданите, относно начина, по който общината планира и организира предоставянето на тази обществена услуга.

Предмет на анализа е не само изследването на действащата нормативна уредба, но и оценката на нейното практическо прилагане от компетентните органи. Предметът на анализа обхваща и договорните отношения между Столична община и изпълнителя на услугата, както и процеса по изготвяне, одобряване и актуализиране на оперативните планове, чрез които се конкретизира организацията на услугата. В този смисъл анализът разглежда както законовите задължения на Столична община и останалите участници в системата, като районната администрация и Столичен инспекторат, така и доколко наличните фактически данни сочат съответствие между нормативните изисквания и реалното функциониране на услугата в квартал „Факултета“.

Особено важно е да се изследва дали действащата система осигурява достатъчен капацитет за удовлетворяване на реалните потребности на населението, както и дали използваните критерии за планиране и организация на услугата са правно допустими, обективни, прозрачни и съобразени с принципите на административното право.

2. Цели на анализа

Основната цел на настоящия анализ е да даде аргументиран отговор на въпроса дали действащата правна рамка задължава Столична община да осигурява такъв капацитет на системата за управление на битовите отпадъци, който ефективно и непрекъснато да обслужва реалните потребности на населението в квартал „Факултета“, както и какви са правните последици, когато е налице несъответствие между тези потребности и реално предоставяната услуга.

За постигането на тази основна цел анализът ще изследва националната и общинската нормативна уредба относно организацията на системата за управление на битовите отпадъци; ще установи компетентността и отговорностите на отделните публични органи и на изпълнителя на услугата; ще анализира правното значение на използваните критерии при определяне на капацитета на системата; ще оцени доколко получените по реда на Закона за достъп до обществена информация документи позволяват да бъде извършена проверка за законосъобразност и ефективност на организацията на услугата; ще идентифицира нормативни или практически дефицити, които могат да водят до трайно недообслужване на определени територии и ще формулира правни изводи и препоръки относно възможните механизми за подобряване на организацията на услугата.

3. Методология

Настоящият анализ е изготвен чрез съчетаване на няколко взаимно допълващи се метода на правно изследване.

На първо място е извършен нормативен анализ на приложимото българско законодателство, включително Закона за управление на отпадъците, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за местните данъци и такси, Закона за обществените поръчки, Закона за задълженията и договорите, Закона за опазване на околната среда, Закона за здравето, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за достъп до обществена информация.

Изследвана е и приложимата общинска нормативна уредба, включително наредбите на Столичния общински съвет, уреждащи управлението на отпадъците, организацията на обществените услуги и определянето на такса за битови отпадъци.

Наред с националното право анализът отчита и относимите източници на правото на Европейския съюз, включително Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, както и принципите на европейското екологично право, доколкото те имат значение за организацията на публичната услуга.

Наред с правния анализ е извършена оценка на фактическите данни, получени по реда на Закона за достъп до обществена информация, като същите са разгледани не само като източник на информация, но и като средство за проверка на прозрачността, отчетността и законосъобразността на административната дейност.

Извършен е и анализ на договора за обществена поръчка за услугата и допълнителните споразумения към него, както и анализ на оперативните планове и оценка на съответствието с принципите на добро управление.

4. Използвани източници

Анализът се основава на следните групи източници:

1. Конституцията на Република България;
2. Приложимото национално законодателство;
3. Подзаконовите нормативни актове на Министерския съвет и компетентните министри;

4. Действащите наредби на Столичния общински съвет;
5. Българска съдебна практика и практика на СЕС;
6. Публично достъпната документация по обществената поръчка за сметосъбиране и сметоизвозване¹;
7. Техническото задание за изготвяне на настоящия анализ;
8. Заявленията за достъп до обществена информация и получените по тях решения и отговори от Столична община, Столичния инспекторат, „Софекострой“ ЕАД, дирекция „Общински приходи“ и Столичната регионална здравна инспекция.

5. Основни изводи

Извършеният анализ води до следните основни правни изводи: Управлението на битовите отпадъци представлява публичноправно задължение на общината, което не се прехвърля чрез възлагането на дейността на външен изпълнител. Договорът за обществената поръчка запазва за Столична община основните организационни и контролни правомощия относно начина на предоставяне на услугата. Оперативният план представлява основния организационен документ, чрез който се определят обслужваните участъци, местоположението и броят на съдовете, честотата на обслужване и маршрутите на сметосъбиращата техника. Изследваните документи позволяват да бъде установен организационният модел на услугата², но не съдържат достатъчно информация относно фактическите анализи, критериите и съображенията, въз основа на които този модел е изграден.

II. Установени факти тяхното значение

Въз основа на извършеното проучване се установява следното:

1. Столична община е възложила дейностите по събиране и транспортиране на битовите отпадъци чрез договор за обществена поръчка, който определя правата и задълженията на възложителя и изпълнителя.
2. Договорът предвижда изготвяне и ежегодно актуализиране на оперативни планове, които конкретизират организацията на предоставяната услуга.
3. За район „Красна поляна“ е изготвен оперативен план за дейностите по събиране и транспортиране на битовите отпадъци, съдържащ информация относно обслужваните сектори, местоположението на съдовете, техния вид, брой и честотата на обслужване.

¹ Договор, наличен тук: <https://app.eop.bg/today/553165> и Оперативни планове, налични тук: <https://inspectorat-so.org/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8/%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5>, както и графици за почистване, налични тук: <https://inspectorat-so.org/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8-%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%82%D0%B0>

² За целите на настоящото становище под „организационен модел на услугата“ се разбира съвкупността от административни, организационни и технически решения, чрез които Столична община изпълнява законово си задължение за организиране на дейностите по събиране и транспортиране на битовите отпадъци. Организационният модел е резултат от упражняването на предоставената на общината оперативна самостоятелност и намира израз в оперативните планове и свързаните с тях организационни документи.

4. В оперативния план е обособен сектор 1101, обозначен като кв. „Факултета“, за който са определени конкретни обслужвани улици, адреси, съдове и кратност на обслужване.

5. Идентифицирани са и други организационни документи, включително графици за събиране на едрогабаритни отпадъци и оперативни планове за други дейности по поддържане на чистотата, което показва използването на системен подход при планирането на различните елементи на услугата.

Следва да се отбележи обаче, че има информация, която не може да се установи от публично достъпните документи, свързани с услугата, като например какви конкретни критерии са използвани при определяне на броя и вида на съдовете, дали и по какъв начин е извършен предварителен адекватен анализ на броя на обслужваните лица, както и има ли експертни оценки, които да са предхождали изготвянето на оперативния план и също така дали и по какъв начин са документирани последващи промени в организационния модел през периода на действие на плана.

Установените факти показват, че организацията на услугата е формализирана чрез договорна документация и оперативни планове, които конкретизират начина на предоставяне на услугата. Същевременно анализът на наличните документи показва, че възможността за проследяване на процеса, довел до формирането на тези организационни решения, е ограничена до информацията, съдържаща се в публично достъпната документация.

III. Нормативна рамка на организацията на услугата по управление на битовите отпадъци

1. Конституционна рамка

Конституцията на Република България поставя основите на местното самоуправление и определя общината като основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление³. Кметът е изпълнителен орган на общината⁴, който упражнява своите правомощия в съответствие със закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Конституцията също така предвижда собствен бюджет и финансова самостоятелност на общината⁵. Следователно организацията на услугата по управление на битовите отпадъци представлява упражняване на публичноправна компетентност, а не частноправна дейност. От принципа на правовата държава следва, че упражняването на тази компетентност трябва да бъде основано на закона и да подлежи на административен и съдебен контрол.

2. Закон за управление на отпадъците

2.1. Законът за управление на отпадъците⁶ (ЗУО) представлява основният специален нормативен акт, който урежда обществените отношения, свързани с предотвратяването на образуването на отпадъци, тяхното събиране, транспортиране, оползотворяване и

³ Вж. чл. 136, ал. 1 от Конституция на Република България, достъпен тук: <https://www.justice.government.bg/home/normdoc/521957377>

⁴ Вж. чл. 139, ал. 1 и 2 от Конституция на Република България, *ibidem*

⁵ Вж. чл. 141 от Конституция на Република България *ibidem*

⁶ Достъпен тук: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135802037>

обезвреждане, както и мерките за защита на човешкото здраве и околната среда. Съгласно чл. 1 ЗУО, целта на закона е да осигури високо равнище на защита на околната среда и човешкото здраве чрез предотвратяване или намаляване на неблагоприятните въздействия от образуването и управлението на отпадъците и чрез повишаване ефективността при използването на ресурсите. За предмета на настоящия анализ ключово значение има Раздел III „Задължения на органите на местното самоуправление и местната администрация“, тъй като именно в него законодателят определя компетентността на общините.

2.2. Правна характеристика на компетентността по чл. 19 ЗУО

2.2.1. Обща уредба:

Разпоредбата на чл. 19, ал. 1 ЗУО възлага пряко на кмета на общината задължението да организира управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на територията на общината, съобразно изискванията на закона и наредба, която всяка община приема във връзка с изпълнение на задължението си по чл. 22 ЗУО⁷.

Видно от разпоредбите на закона, дейността на общината не се свежда единствено до възлагане на дейността на външен изпълнител, а включва целия процес по административното планиране, определянето на начина на предоставяне на услугата, избора на организационен модел, упражняването на контрол и неговото периодично актуализиране. Следователно законът възлага на общината не само задължение за постигане на определен резултат, а и компетентност да изгради цялостна система за неговото реализиране. Компетентността по чл. 19 ЗУО произтича непосредствено от закона. Тя не възниква по силата на договора за обществената поръчка, нито може да бъде изменена или прехвърлена чрез него. Договорът има единствено изпълнителна функция, тъй като чрез него общината възлага извършването на определени фактически дейности на икономически оператор. Правомощието да определя организацията на услугата, обслужваните райони, броя и вида на съдовете, честотата на обслужване, начина на контрол и условията за изменение на организацията остава изцяло в компетентността на общината като носител на публичната власт. Този извод следва както от систематичното тълкуване на чл. 19 ЗУО, така и от характера на публичноправната компетентност, която по правило не може да бъде прехвърляна чрез гражданскоправни сделки.

Освен общото задължение за организиране на системата, законът възлага на кмета и редица конкретни задължения. Съгласно чл. 19, ал. 2 ЗУО кметът е длъжен да осигури условия, при които всеки притежател на битови отпадъци да бъде обслужван от лица, които имат право да извършват дейностите по събиране, транспортиране, оползотворяване и/или обезвреждане на отпадъците. Разпоредбата на чл. 19, ал. 3 ЗУО конкретизира съдържанието на тази компетентност, като възлага на кмета отговорност за осигуряването на съдове за събиране на битовите отпадъци, организирането на събирането и транспортирането на битовите отпадъци, организирането на разделното събиране, когато законът го изисква; а също така и предотвратяването на нерегламентираното изхвърляне на отпадъци, почистването на незаконни сметища и изпълнението и на други дейности, изрично възложени със закона. От систематичното

⁷ За Столична община, това е Наредба на столичен общински съвет за управление на отпадъците и поддържане и опазване на чистотата на територията на столична община, достъпна тук: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136566830>

тълкуване на тези разпоредби следва, че законът възлага на кмета не отделни технически действия, а цялостното управление на системата за битови отпадъци.

Конкретно по отношение на незаконните сметища следва да се има предвид, че актуалната нормативна уредба не съдържа легални дефиниции на „незаконно сметище“ или „нерегламентирано сметище“. ЗУО използва близки, но не дефинирани в предоставените разпоредби понятия като „изхвърляне на отпадъци на неразрешени за това места“; „създаване на незаконни сметища“; „организиране на почистването им“ - като задължение на кмета по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО. ЗУО също забранява „изоставянето, нерегламентираното изхвърляне и изгаряне или друга форма на неконтролирано управление на отпадъците⁸“. Следователно законовите опорни понятия са „неразрешено място“, „незаконно сметище“, „изоставяне“, „нерегламентирано изхвърляне“ и „неконтролирано управление на отпадъци“, но в предоставените разпоредби няма легална дефиниция на самото „незаконно сметище“ или „нерегламентирано сметище“. При липса на легална дефиниция квалификацията следва да се прави по фактическите белези, съответстващи на ЗУО като наличие на отпадъци от видовете в приложното поле на закона - битови, производствени, строителни или опасни; отпадъците са изоставени или изхвърлени нерегламентирано; мястото не е разрешено/предназначено за съответната дейност по събиране, съхраняване, третиране, оползотворяване или обезвреждане; ако се извършва дейност по третиране на отпадъци, по правило се изисква разрешение или комплексно разрешително, а за определени дейности регистрационен документ; мястото не е част от законно организирана система, площадка, депо, инсталация или съоръжение за третиране на отпадъци. В нормативната уредба няма и законов количествен праг, например минимален обем, площ, брой чували, продължителност на натрупване или повторяемост, който автоматично да превръща едно замърсяване в „сметище“.

Препоръчително е да има законова дефиниция, но само ако е широка, функционална и без минимални количествени/времеви прагове като условие за приложимост. Ако дефиницията въведе праг, например минимален обем, площ, продължителност на натрупване или повторяемост, има реален риск част от нерегламентираните замърсявания да останат извън режима на чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО, въпреки че действащият текст не поставя такива ограничения. Дефиниция би била полезна за уеднаквяване на практиката на общини, РИОСВ и контролни органи; разграничаване между еднократен акт на изхвърляне и трайно състояние на замърсяване; по-ясно определяне кога се задейства задължението за организиране на почистването; по-ясно документиране, отчетност и бюджетиране и по-добро разграничаване между административно нарушение, фактическо замърсяване и дейност по нерегламентирано управление на отпадъци.

Препоръчително е и да се въведе категория „устойчиво замърсена точка“ за нуждите на превенция, мониторинг, регистри и приоритизация.

Подходяща дефиниция би могла да бъде изградена в този смисъл: *„Незаконно сметище“ е място, което не е разрешено, регистрирано или предназначено по установения ред за събиране, съхраняване, третиране, оползотворяване или обезвреждане на отпадъци, но на което са изоставени, изхвърлени, натрупани или се натрупват отпадъци, независимо от техния вид, количество, площ, период на престой или повторяемост на изхвърлянето.* Отделно по отношение на „Устойчиво замърсена точка“, би могло да се

⁸ Вж. чл. 29 от ЗУО.

въведе дефиниция в смисъл: „Устойчиво замърсена точка“ е място, на което се установява повторяемо или продължаващо нерегламентирано изхвърляне или натрупване на отпадъци и което подлежи на приоритетни превантивни, контролни и организационни мерки. Така се постига яснота, без да се създава „сива зона“ за малки, нови или еднократни замърсявания.

2.2.2. Обхват на задължението на общината:

По отношение на задължението на общината (кмета), свързано с предотвратяването на изхвърлянето на отпадъци на неразрешени за това места и/или създаването на незаконни сметища и организиране на почистването им⁹, е важно да се отбележи, същото не е ограничено само до общински имоти. Адресат на това задължение е кметът на общината, а критерият е отпадъците/сметището да са на територията на съответната община, не формата на собственост върху терена. Това е така, тъй като чл. 19, ал. 1 от ЗУО възлага на кмета да организира управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на територията на общината, а в чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО изрично е предвидено, че кметът отговаря за „предотвратяването на изхвърлянето на отпадъци на неразрешени за това места и/или създаването на незаконни сметища и организиране на почистването им“. Нормата не съдържа изключение за частни имоти, съсобствени имоти или терени със смесена форма на собственост. Следователно кметът има поне организационно задължение да предприеме мерки за предотвратяване и почистване на незаконното сметище, когато то е на територията на общината. Върховният административен съд (ВАС) изрично приема, че чл. 19, ал. 3, т. 15 ЗУО вменява на кмета активни организационни задължения, а не само отговорност, зависеща от собствеността върху имота. В практиката на ВАС решение № 7989/19.07.2023 г. е потвърдено задължително предписание към кмет за предприемане на действия по отпадъци в имот, който не е собственост на общината, като съдът приема, че кметът може да бъде адресат на такова предписание именно поради задължението му по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО¹⁰. Същата линия е изрично потвърдена и в практиката на ВАС по случаи с незаконни сметища, засягащи частни имоти. ВАС приема, че непредприемането на ефективни мерки за разрешаване на дългогодишен и системен проблем с незаконно сметище представлява бездействие на компетентния административен орган по задължението за недопускане на незаконни сметища на местно ниво¹¹. В последващо решение ВАС приема, че общината дължи обезщетение за имуществени вреди поради такова неизпълнение, при доказани вреда и причинна връзка¹². Изводът е, че съгласно цитираната практика на ВАС, ако незаконното сметище е върху частен или смесен по собственост терен, това не освобождава кмета от задължението по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО. Собствеността върху терена може да има значение за достъп, координация със собственици, търсене на отговорност от причинителите или съпричиняване, но не дерогира публичноправното задължение на кмета да организира мерки за предотвратяване и почистване. Нещо повече, при неизпълнение е предвидена административнонаказателна отговорност - кмет на община и/или длъжностно лице, което не предприеме мерки за предотвратяване изхвърлянето на отпадъци на неразрешени места и/или създаването на незаконни сметища и/или организиране на почистването им, се наказва с глоба от 3000 до 10 000 лв. (≈ 1 533,88 – 5 112,92 евро), ако не подлежи на по-тежко наказание¹³. В същия смисъл е налична и изобилна практика на районни съдилища, пред които от страна на кметове

⁹ Вж. Чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО

¹⁰ Вж. Решение № 7989/19.07.2023 г., постановено по адм.д. № 10910 / 2022 г. по описа на ВАС, Шесто отделение

¹¹ Вж. Решение № 9797/17.09.2024 г., постановено по адм.д. № № 7350/2023 г. по описа на ВАС, Трето отделение.

¹² Вж. Решение № 11182/10.11.2025 г., постановено по адм.д. № № 2351/2025 г. по описа на ВАС, Трето отделение.

¹³ Вж. чл. 151, ал. 2 от ЗУО.

са обжалвани наказателни постановления, с които са им наложени глоби за допускане на създаване на незаконни сметища, както и практика на административните съдилища, произнасяли се като контролна инстанция по съдебните актове на районните съдилища. Съдебната практика обосновава, че като задължен субект по чл. 19, ал., т. 15 ЗУО кметът следва „да изпълнява изискванията на закона да организира дейността си така, че да не се допуска възникването на нерегламентирани сметища, без изпълнението на това задължение да се поставя в зависимост от други обстоятелства - например възлагане на дейността по сметосъбиране и сметоизвозване по договор на трети лица, които са изхвърлили отпадъците на неразрешени за това места или това, че част от теренът, където се изхвърлени е частен¹⁴“. Налична е и съдебна практика, от която е видно, че наказателни постановления, издадени срещу кметове за неизпълнение на задълженията им по чл. 19, ал.3, т. 15 от ЗУО са отменяни, но отмяната не касае собствеността на имота, а различни нарушения на административнопроизводствените правила от страна на наказващите органи или пък събрани доказателства, че съответният кмет е предприемал периодично действия по премахване на незаконните сметища.

Горното не означава, че частният собственик или фактическият причинител/държател на отпадъците се освобождава от отговорност¹⁵. В Решение № 6756/18.06.2026 г. ВАС приема, че когато в частен имот фактически се събират и съхраняват отпадъци без разрешение по чл. 35 от ЗУО, това представлява неконтролирано управление на отпадъци и собственикът/лицето, упражняващо фактическа власт, може да бъде адресат на задължителни предписания¹⁶. Практически това води до паралелни режими: кметът има публичноправно организационно и контролно задължение, а собственикът/притежателят на отпадъците може да носи самостоятелни задължения за премахване/предаване/третиране.

2.2.3. Относно отговорността на извършителите/причинителите на замърсяването:

Макар че кметът е публичноправно задълженото лице да предотвратява нерегламентираното изхвърляне и да организира почистването на незаконните сметища, това не изключва личната отговорност на извършителя/причинителя на замърсяването, когато той е установен. Най-честите хипотези, които се нуждаят от изследване са следните:

А. Установен извършител - при установен извършител задълженото лице по отношение на самото нарушение е извършителят/причинителят. Паралелно с това кметът не се освобождава от задължението по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО да организира предотвратяването и почистването, защото нормата му възлага самостоятелна публична функция за територията на общината.

Б. Неизвестен извършител, но известен собственик или държател на имота - когато причинителят е неизвестен, задължение на кмета или определено от него лъжностното лице е да извърши необходимите действия. Това следва изрично от санкционната норма на чл. 151, ал. 1, т. 3 от ЗУО, съгласно която се наказва кмет или длъжностно лице, което „не извърши необходимите действия в случаите, когато причинителите на отпадъци са неизвестни“. Самият факт, че собственикът или държателят на имота е известен, не е достатъчен, за да се изведе автоматично негово задължение да почисти или финансира

¹⁴ Вж. Решение № 14 от 08.02.2022 г., постановено по адм.д. № 445/2021 г. на РС Велинград

¹⁵ Вж. чл. 7 и чл. 8 от ЗУО.

¹⁶ Вж. Решение № 6756/18.06.2026 г. ВАС, постановено по адм.д. № 1503/2026 г. по описа на ВАС, Шесто отделение.

почистването, ако не е установен като извършител, причинител или лице, при чиято дейност са образувани/събирани/третираны отпадъците. Следователно в тази хипотеза публичноправно задължен по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО остава кметът, а собственикът/държателят може да бъде задължен само ако има допълнително релевантно качество, например той е извършител, причинител, лице, при чиято дейност са образувани отпадъците, или лице, което фактически ги събира/съхранява/третира.

В. Собственик, който не е извършител на замърсяването - при собственик, който не е извършител не следва автоматично задължение той да понесе почистването само поради правото си на собственост. Конституцията гарантира и защитава правото на собственост, а частната собственост е неприкосновена. Задължението на кмета по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО е формулирано спрямо територията на общината и наличието на нерегламентирано изхвърляне/незаконно сметище, а не спрямо собствеността върху имота. Затова, ако собственикът не е извършител и няма данни отпадъците да са образувани или третирани при негова дейност задължен по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО е кметът, а отговорен за вреди би бил виновният причинител, ако бъде установен.

Г. Собственик, който не може да бъде открит или уведомен - ако собственикът не може да бъде открит или уведомен, това не е посочено в нормативната уредба като условие, което спира или отлага задължението на кмета по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО. Допълнително, когато причинителите са неизвестни, неизвършването на необходимите действия от кмета/длъжностното лице е самостоятелно санкционирано. Съгласно съществуваща уредба обаче не може да се даде пълен отговор относно процесуалния ред за достъп до частен имот, връчване, уведомяване, заместващо изпълнение или възстановяване на разходи от неоткрит собственик, защото такива разпоредби не са налични.

2.2.4. Ред и процедура при имоти, които не са общинска собственост:

2.2.4.1. Обща уредба:

Следва и да се отбележи като нормативната празнина, че ЗУО не съдържа ясен, изчерпателен и специален ред за издаване и принудително изпълнение на предписание за почистване на частен имот. Няма специална процедура, която да определя кой точно орган издава предписание за почистване на частен имот, какво задължително съдържание има това предписание, какъв е минималният или максималният срок за доброволно изпълнение, как се осигурява достъп до частния имот, може ли общината да извърши заместващо почистване, как точно се събират разходите от адресата и какъв е редът за принудително изпълнение, ако адресатът не почисти. Следва да се отбележи, че е правен законодателен опит за запълване на спомената нормативна празнина, като в рамките на 51 Народно събрание е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците № 51-554-01-74¹⁷. Законопроектът е бил внесен на 26 март 2025 г. от народния представител Младен Шишков и група народни представители. В мотивите му е посочена необходимостта да се запълни нормативна празнота, свързана с незаконните сметища, като се разширят възможностите на кметовете да установяват и санкционират причинителите на различни замърсявания. Законопроект № 51-554-01-74 не е приет окончателно. Същият е приет на първо гласуване на 15 май 2025 г. и впоследствие е изготвен проект на доклад за второ

¹⁷ Текст и парламентарна хронология налични на: https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/166162?utm_source=chatgpt.com

гласуване от водещата комисия на 5 септември 2025 г., но законодателната процедура не е приключила с приемането му на второ гласуване, тоест той е останал неприключил в рамките на 51-вото Народно събрание поради неговото разпускане. Следва да се има предвид, че законопроект № 51-554-01-74 не е действаща законодателна процедура, която просто „чака второ четене“, тъй като той е законопроект на 51-вото НС, а настоящето 52-ро НС е нова легислатура. В 52-рото Народно събрание е внесен нов Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците № 52-654-01-8 от 30 април 2026 г.¹⁸. Той обаче има различен предмет и не съдържа специална уредба на заместващото почистване на нерегламентирани сметища върху частни или смесени имоти, на достъпа до такива имоти или на възстановяването на разходите за тяхното почистване. Поради това той не може да бъде разглеждан като продължение на законопроект № 51-554-01-74 в разглежданата в настоящия анализ проблематика.

За пълно и устойчиво решение е необходима промяна в ЗУО. Това е така, тъй като Наредбата на Столичния общински съвет може да уреди само организационни и технически правила в рамките на чл. 22 от ЗУО, но не разполага с достатъчна законова делегация да създаде самостоятелен режим за принудителен достъп до частен имот; заместващо почистване против волята на собственика/държателя; изпълняемо предписание за почистване с последващо административно принудително изпълнение или автоматично възстановяване на разходите като публично общинско вземане. Чл. 22, ал. 1 от ЗУО делегира на общинския съвет да приеме наредба, с която определя условията и реда за изхвърляне; събиране, включително разделно; транспортиране; претоварване; оползотворяване и обезвреждане на битови и строителни отпадъци, биоотпадъци, опасни битови отпадъци и масово разпространени отпадъци; както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на ЗМДТ. Тази делегация позволява на СОС да доуреди например ред за подаване на сигнали за нерегламентирани замърсявания; вътрешна координация между районни администрации и звена на Столична община; ред за установяване, документиране и картотекиране на незаконни сметища; графици, логистика и техническа организация на събиране, транспортиране и предаване на отпадъците; изисквания към местата и начина на предаване на отпадъци; правила за услуги, които общината предоставя в рамките на законовата система за управление на отпадъците. Наредбата обаче не може да уреди въпрос като достъп до частен имот. Това е така, тъй като принудителното влизане в частен имот за оглед, почистване или изземване/премахване на отпадъци е съществена намеса в правото на собственост, а Конституцията гарантира и защитава правото на собственост и частната собственост е неприкосновена¹⁹. Затова такъв режим следва да бъде уреден със закон, включително материалните предпоставки за достъп; компетентния орган; реда за уведомяване; хипотезите на неоткриваем или неуведомен собственик; съдействие от полиция/други органи; спешни случаи; реда за обжалване и гаранции срещу произвол. Чл. 22 ЗУО не съдържа такава делегация. Изменение в ЗУО следва да регламентира и заместващо почистване за сметка на собственика/държателя, тъй като това е режим на административна принуда и имуществено задължаване, който трябва да има изрична законова основа. В предоставените разпоредби на ЗУО такава изчерпателна процедура не е уредена. Въпросът с възстановяването на разходите като публично общинско вземане също следва да се регламентира със допълнение в ЗУО. СОС не може само с наредба да обяви разходите за заместващо почистване за публично общинско вземане,

¹⁸ Внесен от Божидар Божанов и група народни представители. Основният му предмет е преминаване на организациите по оползотворяване от разрешителен към регистрационен режим; промени в режима за лицата, изпълняващи задълженията си индивидуално; промени в продуктите такси; разпределение на контролните функции между МОСВ, НАП и Агенция „Митници“; прозрачност и публичност на информацията за организациите по оползотворяване и отпадане на продуктова такса за МПС.

¹⁹ Вж. чл. 17 КРБ.

ако това не следва от закон. Следва да се има предвид и това, че съдебната практика е рестриктивна към разширяване на делегацията по чл. 22 от ЗУО. Най-важното в наличната практика е, че ВАС приема тясно тълкуване на чл. 22 ЗУО. Така например в Решение № 4503/30.04.2025 г. ВАС приема, че ЗУО не предоставя компетентност на общинските съвети да регламентират обществените отношения в областта на контрола по управление на отпадъците; липсата на законова делегация води до липса на материална компетентност и до нищожност на подзаконовата разпоредба. ВАС изрично посочва, че общинските съвети са овластени да приемат наредба само в обхвата на чл. 22 ЗУО, който не включва уредба на контрола на местно ниво; компетентността за контрол е предоставена от закона на кмета или оправомощено от него длъжностно лице. Съдът добавя, че общата компетентност на общинския съвет да решава въпроси от местно значение не му позволява да изнемва изключителна компетентност на други органи или да преурежда отношения, уредени с нормативни актове от по-висока степен. Същата линия следва и Решение № 1558/05.02.2021 г. на ВАС относно Наредбата на Столична община: съдът приема, че чл. 22 от ЗУО не дава право на общинския съвет да урежда административнонаказателни правомощия или наказващ орган; такава уредба без специална законова делегация е нищожна. Тази практика е пряко приложима по аналогия към заместващото почистване: ако СОС не може да урежда дори контролни и санкционни правомощия извън чл. 22 от ЗУО, още по-малко може с наредба да въведе принудително влизане в частен имот, заместващо изпълнение и събиране на разноски. Без налична промяна в ЗУО СОС може единствено да измени наредбата си така, че да уреди допустимата част от проблема, а именно въпроси като ред за приемане и регистриране на сигнали; срокове за проверки от администрацията, доколкото не се създават нови контролни правомощия извън тези на кмета; ред за документиране на замърсявания; координация между районните администрации и централната администрация; ред за доброволно съдействие от собственика/държателя; образци на покани за доброволно почистване; организация на почистването, когато има съгласие или когато имотът е общински; правила за възлагане на събиране, транспортиране и третиране на отпадъците на лица с необходимите документи по ЗУО и информационни и превантивни мерки срещу нерегламентирано изхвърляне.

За правно сигурен режим е необходима законова промяна. Ако целта е да се въведат предписание за почистване, законът трябва да посочи органа, адресата, съдържанието, срока за доброволно изпълнение, реда за връчване и обжалване. За достъп до частен имот законът трябва да уреди предпоставки, процедура, уведомяване, съдействие от други органи, спешни случаи и защита на собственика. По отношение на заместващо почистване законът трябва изрично да предвиди кога общината може да извърши почистването вместо адресата и при какви гаранции. По отношение на разноските и длъжника законът трябва да определи кой дължи разноските - извършител, причинител, притежател на отпадъците, държател на имота, собственик при определени условия или съсобственици. По отношение на реда за събиране на вземането законът трябва да посочи дали вземането е публично общинско вземане, частно общинско вземане или се събира по друг ред.

2.2.4.2. Особени случаи:

Особен е режимът при непосредствен риск за здравето, околната среда, пожарната безопасност или съседни имоти. но не защото чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО сам по себе си въвежда отделна „аварийна“ процедура, а защото при непосредствен риск се активират паралелни специални режими, а именно по Закона за опазване на околната среда (

ЗООС), Закона за здравето (ЗЗ) и Закона за защита при бедствия (ЗЗБ). Задължението на кмета по ЗУО остава приложимо, но вече не е единствената правна рамка. Текстовете на ЗУО не съдържат отделна ускорена процедура за влизане в частен имот, принудително почистване или незабавно заместващо изпълнение само защото има непосредствен риск. В случай, че съществува риск за здравето или околната среда, следва да се има предвид, че ЗУО изрично поставя управлението на отпадъците в рамката на защита на околната среда и човешкото здраве, тъй като законът регламентира мерки и контрол за предотвратяване или намаляване на вредното въздействие от отпадъците, а управлението им трябва да предотвратява или намалява вредното им въздействие върху човешкото здраве и околната среда²⁰. При опасни отпадъци режимът е по-строг: производството, събирането, транспортирането, съхранението и третирането им се извършват при условия, осигуряващи защита на околната среда и човешкото здраве²¹. Ако е налице сериозна опасност за човешкото здраве и околната среда, възникнала от образуването или дейностите с опасни отпадъци, Министерският съвет по предложение на министъра на здравеопазването и министъра на околната среда и водите определя необходимите мерки за премахване на опасността²². Следователно при опасни отпадъци и сериозна опасност режимът вече не е само общинско организационно почистване по чл. 19 от ЗУО, а може да се премине към мерки, определени от Министерския съвет. Също така при непосредствен риск за околната среда, здравето или имуществото се включва и чл. 158 ЗООС. Принудителни административни мерки се прилагат от министъра на околната среда и водите или оправомощени лица, директорите на РИОСВ, директорите на националните паркове и директорите на басейновите дирекции при аварийни ситуации, предизвикани от действия или бездействия на собственици или ползватели на обекти и територии; бедствени ситуации; възникване на непосредствена опасност за замърсяване или увреждане на околната среда или за увреждане на здравето или имуществото на хората; предотвратяване или преустановяване на административни нарушения, свързани с опазването на околната среда, както и предотвратяване и/или отстраняване на вредните последици от тях. Това е ключовата разлика - при непосредствен риск компетентността не е само на кмета по ЗУО, а РИОСВ/МОСВ могат да прилагат принудителни административни мерки, включително за предотвратяване или отстраняване на вредни последици. Кметът обаче също има роля по ЗООС, тъй като той организира управлението на отпадъците на територията на общината и упражнява правомощията си по специалните закони в областта на околната среда²³. Ако нерегламентираното изхвърляне на отпадъци има характер на аварийно или друго замърсяване, при което са нарушени установени норми на изпускане на замърсяващи вещества, извършителите и лицата, отговорни за спазване на нормите, са длъжни незабавно да уведомят областния управител, кмета, РИОСВ, басейновата дирекция и МВР²⁴. Компетентните органи са длъжни незабавно да уведомят Министерството на здравеопазването и засегнатото население за наднорменото замърсяване и да предложат мерки за защита на човешкото здраве и имуществото. Това е специален режим на незабавно уведомяване и защитни мерки, различен от обичайното административно третиране на незаконно сметище. Ако отпадъците създават непосредствена опасност за живота и здравето на хората, за разпространение на заразни заболявания или за отравяния, държавните здравни инспектори могат незабавно с предписание да спрат експлоатацията на обекта или дейността, да определят мерки за отстраняване на нарушенията и да уведомят директора

²⁰ Вж. чл. 1 от ЗУО.

²¹ Вж. чл. 29 от ЗУО.

²² Вж. чл. 42, ал. 1 от ЗУО.

²³ Вж. чл. 15 от ЗООС.

²⁴ Вж. чл. 23 от ЗООС.

на РЗИ²⁵. В такива случаи Директорът на РЗИ в срок до 48 часа от спирането следва да издаде заповед, с която потвърждава или отменя предписанието. Следователно при непосредствен здравен риск водещ орган може да бъде РЗИ, а не кметът. Кметът остава длъжен да организира управлението на отпадъците, но здравните органи имат самостоятелни принудителни правомощия. Нормативната уредба не съдържа специален противопожарен режим, но Законът за защита при бедствия урежда действия при опасност или възникване на бедствие. Защитата при бедствия се осъществява чрез превантивна дейност, готовност и реагиране, подпомагане и възстановяване, ресурсно осигуряване и предоставяне/приемане на помощи²⁶. Дейностите по защита на населението при опасност или бедствие включват предупреждение, неотложни мерки за намаляване на въздействието, овладяване и ликвидиране на екологични инциденти, ограничаване и ликвидиране на пожари, евакуация и неотложни аварийно-възстановителни работи²⁷. Кметът на общината организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината, организира и провежда превантивни мерки, създава организация за ранно предупреждение, планира средства в общинския бюджет, създава общински щаб, определя ръководител на операциите и осигурява способностите за реагиране на общината²⁸. Следователно, ако отпадъците създават пожароопасност с бедствен или аварийно-рисков характер, режимът преминава от обичайно почистване към реагиране при бедствия/аварии, с включване на общинския щаб, ранно предупреждение, неотложни мерки и съставните части на единната спасителна система. При риск за съседни имоти са приложими принудителни административни мерки по ЗООС²⁹.

2.2.4.3. Финансиране и регрес:

В случаите, в които се налага общината да организира, изпълни и заплати почистване на незаконни сметища, което е върху терен, който не е общинска, а частна собственост възниква въпросът на първо място може ли тази дейност да се финансира чрез общинския бюджет и на следващо място - има ли общината възможност регресно да събере средствата, които са били похарчени, от кого и по какъв ред. Съгласно нормативната уредба могат да се използват общински средства за почистване на нерегламентирано изхвърлени битови отпадъци и незаконни сметища, включително когато се намират в частен имот, доколкото кметът има задължение да предотвратява изхвърлянето на отпадъци на неразрешени места и да организира почистването им.

А. Бюджетна линия

А.1. При битови отпадъци

Основната бюджетна линия е план-сметката за такса битови отпадъци. ЗМДТ изрично предвижда, че всички относими годишни разходи на общината за дейностите по услугите по чл. 62 ЗМДТ³⁰ се включват в план-сметка, като разходите се финансират със средства от таксата за битови отпадъци и от други източници, а разходите за почистване на

²⁵ Вж. чл. 38 от ЗЗ.

²⁶ Вж. чл. 5 от ЗЗПБ.

²⁷ Вж. чл. 19 ЗЗПБ.

²⁸ Вж. чл. 65 ЗЗПБ.

²⁹ Вж. чл. 158 от ЗООС.

³⁰ Чл. 62 от ЗМДТ: „Таксата за битови отпадъци се заплаща за извършваните от общината услуги по:

1. събиране и транспортиране на битови отпадъци до съоръжения и инсталации за тяхното третиране;
2. третиране на битовите отпадъци в съоръжения и инсталации;

3. поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в населените места и селищните образувания в общината.“

нерегламентирано изхвърляне на битови отпадъци и тяхното третиране се включват в план-сметката и могат да се финансират със средствата от таксата за битови отпадъци³¹. Същото е възпроизведено и в наредбата за план-сметката³²: разходите за контрол, предотвратяване на изхвърлянето на битови отпадъци на неразрешени места, създаване на незаконни сметища и организиране на почистването им могат да се финансират със средствата от таксата за битови отпадъци. Следователно при битови отпадъци правилната бюджетна линия е план-сметка по чл. 66 ЗМДТ, а съответната дейност - почистване на нерегламентирано изхвърляне на битови отпадъци и третиране. Възможният източник е таксата „битови отпадъци“ (ТБО), включително неусвоени средства от предходна година, приходи от глоби и санкции по ЗУО във връзка с нерегламентирано изхвърляне/третиране на битови отпадъци, както и други общински средства.

А.2. Други общински приходи и публични източници: Разходите по план-сметката могат да се финансират не само от ТБО, но и от средства от Оперативна програма „Околна среда“, ПУДООС, други публични източници, приходи от оползотворяване на битови отпадъци и други общински средства и приходи, различни от приходите от таксата за битови отпадъци. Ако общината използва други общински приходи за покриване на действително направени разходи, надхвърлящи предвидените в план-сметката за предходната година разходи за сметка на ТБО, тези разходи могат да бъдат включени в следващата план-сметка за сметка на ТБО, при условията на чл. 66, ал. 10 ЗМДТ и съответната наредба³³.

А.3. По ЗУО: Общинският бюджет задължително предвижда средства, тъй като ЗУО предвижда, че разходите за дейности с битови отпадъци и за изпълнение на задълженията на органите на местно самоуправление и местна администрация по глава втора, раздел III от ЗУО се предвиждат по бюджета на съответната община в размер не по-малък от планираните приходи от местните такси по чл. 6, ал. 1, б. „а“ ЗМДТ, т.е. таксата за битови отпадъци³⁴. Това обхваща и задължението по чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО, защото то е в глава втора, раздел III от ЗУО.

А.4. При екологични проекти и дейности: Допълнително, по предложение на кмета ежегодно с приемането на общинския бюджет се определят средства за приоритетни екологични проекти и дейности, включени в общинските програми за опазване на околната среда³⁵. Проекти на общините могат да се финансират от държавния бюджет или национални фондове само ако са обосновани като приоритетни в общинските програми за околна среда³⁶.

Б. Възстановяване на разходите

Б.1. Материалноправно основание по ЗУО: Когато причинителят на отпадъците е неизвестен, разходите по възстановяване качествата на околната среда се поемат от

³¹ Вж. чл. 66 от ЗМДТ

³² Вж. чл. 7, ал. 3 от Наредба за реда за изготвяне и образеца на план-сметката за относимите разходи за извършване на дейностите по предоставяне на услугите, за които се заплаща таксата за битови отпадъци, и за начина на изчисляване размера на таксата при прилагане на основите, предвидени в закона за местните данъци и такси, обн. ДВ бр. 31 от 9 Април 2024г.

³³ Вж. чл. 8, ал. 7 от Наредба за реда за изготвяне и образеца на план-сметката за относимите разходи за извършване на дейностите по предоставяне на услугите, за които се заплаща таксата за битови отпадъци, и за начина на изчисляване размера на таксата при прилагане на основите, предвидени в закона за местните данъци и такси.

³⁴ Вж. чл. 57 от ЗУО и чл. 6 от ЗМДТ.

³⁵ Вж. чл. 74 от ЗООС.

³⁶ Вж. чл. 80 от ЗООС.

лицата, в чието държане се намират отпадъците³⁷. Когато впоследствие бъде разкрит действителният причинител, всички разходи за възстановяване качествата на околната среда и за разкриване на причинителя се възстановяват от него³⁸. Следователно ЗУО дава материално правило „кой в крайна сметка носи разхода“, а именно при неизвестен причинител - лицето, в чието държане се намират отпадъците; а след установяване на действителния причинител - действителният причинител възстановява всички разходи.

Б.2. Правен характер на общинско вземане: Не се установява изрична норма, която да квалифицира разходите на общината за почистване на незаконно сметище в частен имот като публично общинско вземане. ЗУО урежда кой понася разходите, но в предоставените текстове няма специален ред за издаване на акт за установяване на публично общинско вземане, принудително събиране по публичноправен ред, ред за вписване или обезпечаване на такова вземане или специална изпълнителна процедура за разносните по почистването. Поради това, само въз основа на съществуващата нормативна уредба не може да се приеме сигурно, че тези разходи се събират като публично общинско вземане.

Б.3. Гражданскоправен ред: При липса на изричен специален публичноправен ред в нормативната уредба практическият път, който може да се обоснове от наличните норми, е търсене на сумата по граждански ред като парично вземане за направени разходи, основано на чл. 55 ЗУО и/или на отговорност за вреди при замърсяване. Гражданскопроцесуалният кодекс (ГПК) урежда производството по граждански дела, а съдилищата са длъжни да разгледат всяка молба за защита и съдействие на лични и имуществени права. Ако има виновно причинени вреди от замърсяване или увреждане на околната среда, причинителят дължи обезщетение; когато е увредено имущество, което е общинска собственост, кметът е оправомощен да заведе иска³⁹. Горното означава, че разходите могат да се претендират по съдебен ред, ако няма специален административен акт и/или процедура, която да ги прави публично вземане.

Б.4. Заповедно производство: ГПК допуска общината да използва заповедно производство за парични вземания, когато са налице предпоставките, по реда на чл. 410 или 417 от ГПК. Редът по чл. 410 от ГПК обхваща за вземания за парични суми, когато искът е подсъден на районния съд, а редът по чл. 417 от ГПК се отнася до вземания въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на общините и въз основа на влязъл в сила акт за установяване на частно държавно или общинско вземане, когато изпълнението му става по реда на ГПК. При документ по чл. 417 ГПК кредиторът може да поиска незабавно изпълнение и изпълнителен лист, ако документът е редовен от външна страна и удостоверява подлежащо на изпълнение вземане срещу длъжника⁴⁰. Това обаче е процесуална възможност, не самостоятелно материално основание. Общината трябва да установи кой е длъжникът по чл. 55 от ЗУО или по друг приложим материален режим.

В. Особени хипотези

В.1. При установен действителен причинител разходите следва да се търсят от действителния причинител, защото чл. 55, ал. 2 от ЗУО предвижда възстановяване от

³⁷ Вж. чл. 55 от ЗУО.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Вж. чл. 170 от ЗООС.

⁴⁰ Вж. чл. 418 от ГПК.

него на всички разходи за възстановяване качествата на околната среда и за разкриването му.

В.2. При неизвестен причинител, в случай, че отпадъците се намират в държане на определено лице разходите се поемат от лицето, в чието държане се намират отпадъците. Текстът на чл. 55 от ЗУО говори за държане на отпадъците, а не просто за собственост върху имота. Затова за ангажиране на това основание трябва да се установи фактическа връзка между лицето и отпадъците, тоест държане или контрол, а не само титул за собственост върху терена.

В.3. При съсобствен имот или смесена общинска и частна собственост: Законът за собствеността (ЗС) предвижда, че всеки съсобственик участва в ползите и тежестите на общата вещ съразмерно с частта си⁴¹. Това правило може да има значение във вътрешните отношения между съсобствениците, но по ЗУО първо следва да се установи дали някой от тях е причинител, държател на отпадъците или лице, при чиято дейност са образувани, събирани, транспортирани или третираны отпадъците.

2.2.4.4. Видеонаблюдение на незаконни сметища в частни имоти или имоти със смесена собственост:

Видеонаблюдение е допустимо, но не като „свободна“ общинска мярка само поради наличие на незаконно сметище. Трябва едновременно да са налице правно основание за поставяне на камерата в/към имота; съответствие със Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и Общия Регламент за защита на данните (ОРЗД); пропорционалност на обхвата на заснемане; ясен режим за съхранение, достъп и предоставяне на записите и законосъобразно използване на записите в административнонаказателното или друго производство. Видеонаблюдение може да постави на първо място собственикът или държателят на частен имот. Собственикът/държателят може да организира охрана на имота, включително чрез видеонаблюдение, но при спазване на правилата за защита на личните данни. Законът за частната охранителна дейност (ЗЧОД) допуска охраната на имущество и охраната на недвижими имоти да включват видеонаблюдение, но изрично „при спазване на изискванията за защита на личните данни“⁴². Същото важи и при самоохрана⁴³. Ако видеонаблюдението се извършва от лицензиран охранител, охраната на недвижим имот се осъществява въз основа на писмен договор за охрана, като може да включва видеонаблюдение при спазване на ЗЗЛД. При съсобствен или смесен общинско-частен имот, следва да се има предвид, че при съсобственост общата вещ се управлява по решение на съсобствениците, притежаващи повече от половината от общата вещ. Следователно при смесена общинска и частна собственост поставянето на камера в самия имот следва да бъде третирано като действие по управление/охрана на общата вещ, а не като едностранно публичноправно действие на общината. Разпоредбите на чл. 19 от ЗУО не съдържат изрично общо правомощие общината едностранно да поставя видеонаблюдение в чужд частен имот. Затова, ако камерата физически се поставя в частен/съсобствен имот, трябва да има вещноправно основание, тоест съгласие на собственика, решение на съсобствениците или друг изричен законов ред, какъвто в предоставените източници не се установява. Следва да се има предвид и че видеонаблюдението е обработване на лични данни. Съдът на Европейския съюз (ЕС) приема, че система за видеонаблюдение, която позволява записване и съхраняване на

⁴¹ Вж. чл. 30 от ЗС.

⁴² Вж. чл. 11 от ЗЧОД и чл. 24 от ЗЧОД

⁴³ Вж. чл. 22 от ЗЧОД.

изображения, чрез които физически лица могат да бъдат идентифицирани, представлява обработване на лични данни⁴⁴. Ако видеонаблюдението обхваща дори частично публични места или пространства извън личната сфера, то не е „изцяло лично или домашно“ обработване⁴⁵. Следователно видеонаблюдение на сметище, достъп, път, вход към имот или прилежаща зона по правило попада под режима на защита на личните данни, ако могат да се разпознаят лица, автомобили, регистрационни номера или други идентификатори. Следва да се има предвид и изискването на ОРЗД личните данни да се обработват законосъобразно, добросъвестно и прозрачно; за конкретни, изрично указани и легитимни цели; само доколкото са подходящи, свързани и ограничени до необходимото; за срок, не по-дълъг от необходимото; при подходяща сигурност и при отчетност на администратора. При систематично мащабно наблюдение на публично достъпни зони, включително чрез видеонаблюдение, администраторът или обработващият трябва да приеме и прилага правила, които съдържат най-малко правните основания и целите за изграждане на системата; териториалния обхват и средствата за наблюдение; срока на съхранение и изтриването на записите; правото на достъп на наблюдаваните лица; информирането на обществеността и ограниченията при предоставяне на достъп на трети лица⁴⁶. Отделно, СЕС подчертава, че при видеонаблюдение трябва да се провери дали целта не може да се постигне със също толкова ефикасни, но по-малко засягащи средства⁴⁷. Същият критерий за необходимост е потвърден и по ОРЗД: обработването не е необходимо, ако целта може разумно да се постигне по също толкова ефикасен начин с по-малко засягащи средства⁴⁸. Практически това означава камерите да са насочени само към сметището, входа/подхода или зоната на изхвърляне; да не обхващат ненужно жилища, дворове, прозорци, входи на трети лица или широк обществен периметър; да има обозначение/информиране; записите да се пазят само за необходимия срок; достъпът до тях да е ограничен; да има правила кой преглежда, копира, предоставя и изтрива записите. Допълнително следва да се има предвид, че в законодателството ни няма обща българска норма, която да урежда скрито видеонаблюдение на незаконно сметище от община или частен собственик. Напротив, режимът по ЗЗЛД изисква информиране на обществеността при систематично мащабно наблюдение на публично достъпни зони. СЕС приема, че при събиране на лични данни чрез камера липсата на своевременно информиране създава риск от скрити практики на наблюдение, несъвместими с високата степен на защита на основните права и свободи⁴⁹. Затова скрито видеонаблюдение би било допустимо само при изрична законова основа и при условията на необходимост и пропорционалност. Такава специална основа за общинско скрито наблюдение на незаконно сметище не се установява в съществуващата нормативна уредба.

ЗУО съдържа изрични режими за видеонаблюдение, но те са специални и не обхващат всяко незаконно сметище. Така например лицата, извършващи дейности с отпадъци от черни и цветни метали, са длъжни да осигурят на всяка площадка 24-часово видеонаблюдение и да съхраняват записите една година⁵⁰. Също така при съоръжения и инсталации за третиране/депониране на битови отпадъци операторите им следва да използват система за видеонаблюдение и контрол върху всички точки от имота, инсталацията и/или съоръжението, които дават визуална информация за условията на

⁴⁴ Вж. т. 35, Дело С-708/18

⁴⁵ Вж. т. 33 и 35 Дело С-212/13

⁴⁶ Вж. чл. 25д от ЗЗЛД.

⁴⁷ Вж. т. 47, Дело С-708/18

⁴⁸ Вж. т. 28, Дело С-394/23

⁴⁹ т. 41, Дело С-422/24

⁵⁰ Вж. чл. 39 от ЗУО

разрешителния режим и технологичния проект⁵¹. Тази система трябва да осигурява наблюдение в реално време, непрекъснат запис и съхранение на записите за срок не по-малък от 6 месеца, като операторите предоставят отдалечен достъп на РИОСВ и органите на местно самоуправление, а при поискване предоставят копия от записите на контролните органи. Изрично е предвидено, че снимки и видеозаписи от тази система могат да се ползват като доказателствено средство или самостоятелно веществено доказателство за установяване и доказване на нарушения на законодателството по опазване на околната среда. Това правило е важно, но е приложимо към системите по чл. 41а ЗУО, а не автоматично към всяка камера, поставена при незаконно сметище.

По принцип записът може да се използва за установяване на извършителя, но само ако е събран законосъобразно и е относим към нарушението. Запис, от който се виждат например лице, автомобил, регистрационен номер, време и място, вид и начин на изхвърляне или връзка между лицето/МПС и отпадъците, може да служи като фактическа основа за установяване на извършителя. Но самият запис не замества нуждата да се установят всички елементи на административното нарушение. Административна санкция може да се наложи въз основа на запис но не само „автоматично“ въз основа на записа. Трябва да се установи административно нарушение: деяние, което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание. Следователно записът може да бъде използван за доказване на факта на изхвърлянето, самоличността или индивидуализацията на извършителя, използваното МПС, мястото и времето и вида на отпадъците, доколкото се виждат. Но административнонаказващият орган трябва да провери и останалите обстоятелства, например дали лицето действително е извършител, дали отпадъците са от съответния вид, дали мястото е неразрешено, дали има вина и коя санкционна норма е приложима. Изрична законова презумпция, че всеки запис от камера при незаконно сметище е самостоятелно доказателство, не се установява в нормативната уредба, освен специалната хипотеза на чл. 41а, ал. 6 от ЗУО за системите на операторите на съоръжения и инсталации за третиране/депониране на битови отпадъци.

Записът може да се използва за възстановяване на разходите за почистване като доказателство за разкриване на действителния причинител и за причинната връзка с отпадъците. ЗУО предвижда, че когато причинителите на отпадъци са неизвестни, разходите по възстановяване качествата на околната среда се поемат от лицата, в чието държане се намират отпадъците, а след разкриване на действителния причинител всички разходи за възстановяване качествата на околната среда и за разкриване на причинителя се възстановяват от него⁵². Следователно видеозаписът може да има значение за установяване, че конкретно лице е действителният причинител; доказване на момента и начина на замърсяването; свързване на конкретни отпадъци с конкретно лице/МПС; обосноваване на разходите за разкриване на причинителя и претендиране на разходите за почистване. В нормативната уредба обаче не се установява специален ред, по който тези разходи автоматично да се събират като публично общинско вземане само въз основа на видеозапис. Записът е доказателствен материал; материалното основание за възстановяване на разходите е чл. 55 ЗУО.

Следва да се има предвид и че правилата по чл. 25д ЗЗЛД трябва да съдържат и ограничения при предоставяне на достъп до информацията на трети лица. Затова записите не следва да се публикуват свободно или да се разпространяват извън

⁵¹ Вж. чл. 41 а от ЗУО.

⁵² Вж. чл. 55 от ЗУО.

необходимото. Когато записите представляват информация за околната среда, достъпът до такава информация по принцип е гарантиран от чл. 17 от ЗООС, но ЗООС допуска отказ или ограничаване, когато информацията представлява лични данни и физическото лице не е съгласно с разкриването, при спазване на изискванията за защита на личните данни; компетентният орган отчита обществения интерес от разкриването⁵³. Практически това означава, че записите могат да се предоставят на компетентни контролни или административнонаказващи органи за проверка, както и могат да се използват в производство за санкция или възстановяване на разходи, но не следва да се публикуват публично без преценка за личните данни и при искане за достъп трябва да се отдели информацията, която може да се предостави, от защитените лични данни, когато това е възможно.

Следва да се има предвид допълнително и че Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) е независимият надзорен орган, който осъществява контрол по спазването на ОРЗД и ЗЗЛД. Проверки могат да се извършват по инициатива на комисията, по жалба или по сигнал, а при установяване на нарушение се образува административнонаказателно производство и може да се приложи принудителна административна мярка⁵⁴. Това е основният риск при видеонаблюдение без правила, без обозначение, с прекомерен обхват или с прекомерно дълго съхранение.

2.2.5. Терминът „организиране на почистването“:

Тъй като чл. 19, ал.3, т. 15 от ЗУО натоварва кметовете на общини със задължението да „организират“ почистването на незаконни сметища, то релевантно е да се отговори на въпроса какво включва като задължение терминът „организиране на почистването“. Следва да се има предвид за дълженията по организиране на почистването не се изчерпват с превенция, контрол, предписания и санкции. Те включват и организационно осигуряване на фактическото премахване/почистване на незаконното сметище или нерегламентирано изхвърлените отпадъци, включително чрез възлагане на дейности на лица с необходимите документи по ЗУО и чрез предвиждане на разходи в общинския бюджет. Задължението обаче е организационно-публичноправно, а не задължение кметът лично или общината със собствени служители винаги да извърши почистването. Общината може да го изпълнява чрез договори, външни изпълнители, общински предприятия, възлагане и контрол. Формулировката на закона относно това задължение съдържа две групи действия: 1. превантивни действия, тоест такива по предотвратяване на изхвърляне на отпадъци на неразрешени места и предотвратяване създаването на незаконни сметища и 2. последващи действия, тоест организиране на почистването на вече възникналите незаконни сметища/замърсявания. Следователно контролът и санкционирането са само част от инструментите, но не изчерпват задължението по т. 15. Важно е да се отбележи обаче, че фактическото почистване е част от „организирането“. Това е така, тъй като ЗУО изисква дейностите по третиране на отпадъци да се извършват от лица с разрешение, комплексно разрешително или регистрационен документ, според вида дейност⁵⁵, поради което „организиране на почистването“ практически означава кметът/общината да осигури механизъм, който да включва действия по установяване на замърсяването, определяне на вида и обема на отпадъците, възлагане или осигуряване на

⁵³ Вж. чл. 20 от ЗООС.

⁵⁴ Вж. чл. 12 от ЗЗЛД.

⁵⁵ Вж. чл. 35 от ЗУО

събиране, товарене, транспортиране и предаване за третиране, използване на лица, които имат правоспособност по чл. 35 от ЗУО и осъществяване на контрол върху изпълнението.

ВАС приема именно такъв практически обхват в цитираното по-горе Решение № 7989/19.07.2023 г., в което ВАС изрично посочва, че кметът отговаря за предотвратяване на изхвърлянето на отпадъци на неразрешени места и организира почистването им. Освен това общината следва да финансира тази дейност, като предвиди бюджетен ресурс за това. Чл. 57 от ЗУО урежда изрично, че разходите за дейности с битови отпадъци и за изпълнение на задълженията на органите на местно самоуправление и местна администрация по глава втора, раздел III от ЗУО се предвиждат по бюджета на съответната община⁵⁶. Тъй като чл. 19 от ЗУО е именно в глава втора, раздел III, задължението по чл. 19, ал. 3, т. 15 попада в кръга на дейностите, за които общината следва да планира бюджетни средства. Това подкрепя извод, че „организиране на почистването“ включва не само административно разпореждане, а и осигуряване на ресурс за реално изпълнение. Контролът и санкциите са отделен, но съпътстващ елемент. Контролът по управление на отпадъците е отделна компетентност на кмета или оправомощено от него лице. ВАС подчертава, че по чл. 112 от ЗУО кметът контролира дейностите, свързани с образуване, събиране, съхраняване, транспортиране и третиране на битови и строителни отпадъци, както и изоставянето на битови отпадъци и нерегламентираното им изхвърляне⁵⁷. ЗУО предвижда и административнонаказателна отговорност за кмет/длъжностно лице, което не извърши необходимите действия, когато причинителите на отпадъци са неизвестни, както и когато не извърши контрол по управление на отпадъците⁵⁸. Това показва, че законът разграничава контрола от необходимите действия по справяне със замърсяването. Начинът на изпълнение е коментиран и в поредица съдебни решения. ВАС приема, че общината може да изпълнява задълженията си чрез договори с външни изпълнители, графици, оперативни планове и контрол. Така например съдът приема, че не е налице бездействие, когато Столична община изпълнява почистването в предвидения от наредбата размер, видове дейности, график и честота, макар да има повторно натрупване на отпадъци поради поведение на живущите⁵⁹. Същото решение е важно и с ограничението, че ако няма нормативно предвидено задължение за почистване в по-голям обхват или с по-голяма честота, съдът не приема бездействие само защото трети лица отново замърсяват района. В обобщение, понятието „организиране на почистването“ включва: 1. Превенция срещу нерегламентирано изхвърляне и незаконни сметища, 2. Контрол върху нерегламентираното изхвърляне и дейностите с отпадъци, 3. Административни действия — проверки, констативни протоколи, разпореждания, уведомяване на компетентни органи, 4. Възлагане/осигуряване на реално почистване, включващо събиране, транспортиране и предаване на отпадъците на лица с необходимите документи по ЗУО, 5. Договорно и бюджетно обезпечаване чрез общински бюджет, договори, обществени поръчки, общински предприятия или други допустими форми, 6. Контрол върху изпълнителите и върху спазването на графици, качество и обем на дейностите, 7. Санкциониране, когато са налице административни нарушения, но санкционирането не замества фактическото почистване. Следователно, ако общината само установи нарушението, издаде предписание или наложи санкция, но не предприеме организационни действия за реално премахване на незаконното сметище, това по принцип не е пълно изпълнение на чл. 19, ал. 3, т. 15 от ЗУО. Обратно, ако общината е осигурила договори, графици, възлагане и реално почистване в нормативно предвидения

⁵⁶ Размерът на това бюджетно перо следва да е не по-малък от планираните приходи от местните такси по чл. 6, ал. 1, б. „а“ ЗМДТ.

⁵⁷ Вж. Решение № 4503 от 2025 г. на ВАС

⁵⁸ Вж. чл. 151, ал. 1 от ЗУО.

⁵⁹ Вж. Решение №13854 от 2018 г. на ВАС

обем, повторното замърсяване от трети лица само по себе си не доказва незаконосъобразно бездействие.

Анализът на разпоредбата на чл. 19 ЗУО показва, че организационният модел не представлява фактическа практика или вътрешнослужебна дейност, а е резултат от упражняване на законово предоставена административна компетентност. Освен това от нея е видно, че общината носи публичноправната отговорност за организацията на услугата независимо от това дали фактическото изпълнение е възложено на външен изпълнител, а договорът за обществена поръчка не е източник на компетентност, а само средство за изпълнение на законово възложените функции. В заключение, съгласно закона всяко решение относно организацията на услугата следва да бъде съобразено с целите на ЗУО и с принципите на административното право.

Допълнително, разпоредбата на чл. 22 ЗУО предвижда общинският съвет да приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърляне, събиране, включително разделно събиране, транспортиране, претоварване, оползотворяване и обезвреждане на битовите отпадъци на територията на общината. Следователно законът изгражда двустепенен модел на организация: От една страна Общинският съвет определя нормативната рамка чрез общинската наредба, а от друга страна кметът организира практическото изпълнение на тази рамка чрез административни решения и оперативна организация.

3. Закон за местното самоуправление и местната администрация

Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)⁶⁰ не урежда пряко управлението на отпадъците. Неговото значение за настоящия анализ се състои в това, че определя системата на местното самоуправление, компетентността на общинските органи и разпределението на техните правомощия. Именно върху тази институционална основа Законът за управление на отпадъците възлага конкретните задължения по организиране на системата за управление на битовите отпадъци. Следователно ЗМСМА и ЗУО следва да се тълкуват съвместно. Докато ЗМСМА определя кой упражнява компетентността и чрез кои органи, ЗУО определя какво включва тази компетентност по отношение на управлението на отпадъците.

Съгласно чл. 17, ал. 1 ЗМСМА, местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, предоставени им от закона. Сред тях законът изрично посочва благоустрояването и комуналните дейности⁶¹, както и опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси⁶².

Макар ЗМСМА да не използва израза „управление на битовите отпадъци“, систематичното тълкуване на тези разпоредби води до извода, че дейностите по събиране, транспортиране и организиране на управлението на битовите отпадъци представляват едновременно комунална дейност, дейност по благоустрояване и дейност по опазване на околната среда. Следователно законодателят квалифицира управлението на отпадъците като класическа публична услуга от местно значение.

⁶⁰ Достъпен тук: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

⁶¹ Вж. чл. 17, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА

⁶² Вж. чл. 17, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА

ЗМСМА разграничава правомощията на Общинския съвет и на кмета на общината. Общинският съвет е органът на местното самоуправление, който определя общинската политика и приема подзаконовите нормативни актове от местно значение. В областта на управлението на отпадъците неговата роля намира израз най-вече в приемането на наредбата по чл. 22 ЗУО, с която се уреждат условията и редът за управление на битовите отпадъци на територията на общината. Освен това Общинският съвет приема бюджета на общината, включително средствата за дейностите по чистотата; определя размера на таксата за битови отпадъци при условията на Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) и упражнява контрол върху дейността на кмета съгласно ЗМСМА. Следователно Общинският съвет създава нормативната и финансовата рамка, в която впоследствие кметът организира конкретното предоставяне на услугата.

От своя страна, съгласно чл. 44, ал. 1 ЗМСМА кметът на общината ръководи цялата изпълнителна дейност на общината, организира изпълнението на актовете на Общинския съвет и упражнява правомощията, предоставени му със закон. Именно тази обща изпълнителна компетентност се конкретизира чрез чл. 19 ЗУО, който възлага на кмета организацията на управлението на битовите отпадъци. Следователно правомощията на кмета не произтичат от договора за обществената поръчка, а от две взаимнодопълващи се законови основания, а именно общата изпълнителна компетентност по ЗМСМА и специалната материална компетентност по ЗУО. От това следва, че кметът не изпълнява само технически функции, а упражнява административна компетентност при определянето на начина, по който ще бъде организирана услугата.

От анализа на ЗМСМА могат да бъдат направени изводите, че управлението на битовите отпадъци представлява публична услуга от местно значение, свързана с комуналните дейности и опазването на околната среда, както и че организационната компетентност на общината произтича от закона и е част от конституционно гарантираното местно самоуправление, а Общинският съвет формира нормативната и финансовата рамка на услугата, а кметът организира нейното практическо изпълнение. От своя страна договорът за обществената поръчка не замества и не измества законово установеното разпределение на компетентностите между общинските органи.

В заключение, съвместно ЗМСМА и ЗУО изграждат двустепенен модел на управление:

1. Политическо и нормативно управление на Общинския съвет чрез приемане на наредби, бюджет, такси, контролни функции и
2. Административно и оперативно управление – на кмета, изпълнявано чрез организация на системата, избор на организационен модел и контрол върху изпълнението.

4. Закон за местните данъци и такси

Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ)⁶³ урежда финансовото обезпечаване на дейността. Съгласно чл. 62 ЗМДТ таксата за битови отпадъци се заплаща за услугите по събиране, транспортиране, третиране на битовите отпадъци и поддържане чистотата на

⁶³ Достъпен тук: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134174720>

териториите за обществено ползване. Така законът свързва пряко организационната дейност на общината с нейното публично финансиране.

5. Закон за обществените поръчки

Законът за обществените поръчки (ЗОП)⁶⁴ урежда начина, по който общината избира изпълнител на обществената услуга. Сключването на договор по реда на ЗОП не изменя нормативно установената компетентност на общината. Напротив, договорът представлява инструмент за изпълнение на публичноправно задължение, а не основание за прехвърляне на административни правомощия. Следователно изпълнителят изпълнява възложените дейности, докато правомощията по организацията, изменението на организационния модел и контрола върху неговото изпълнение остават в компетентността на общината.

6. Административнопроцесуален кодекс

Макар организацията на услугата да не се материализира в един индивидуален административен акт, административната дейност по планирането и управлението ѝ следва да бъде съобразена с основните принципи на АПК. Особено значение имат залегналите в АПК принципи на администрацията, а именно принципите на законност, съразмерност, истинност, принципът на служебното начало, принципът на последователност и предвидимост и принцип на достъпност, публичност и прозрачност. Тези принципи не определят конкретния организационен модел, но поставят правните стандарти, на които следва да отговаря процесът по неговото формиране.

7. Правото на Европейския съюз

На равнище Европейски съюз основен акт е **Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците**, която установява общата правна рамка за управлението на отпадъците. Особено значение имат текстовете на Директивата относно нейния предмет и цели, йерархията на отпадъците, защитата на човешкото здраве и околната среда. Директивата определя принципи на самодостатъчност и близост, както и задължение за наличие на планове за управление на отпадъците. Директивата не определя конкретния организационен модел, но задължава държавите членки да организират системата по начин, който гарантира ефективно, безопасно и законосъобразно управление на отпадъците.

IV. Договорна рамка на организацията на услугата по събиране и транспортиране на битовите отпадъци

След изясняване на нормативната рамка на обществената услуга следва да бъде анализирана договорната конструкция, чрез която Столична община е организираща практическото изпълнение на дейностите по събиране и транспортиране на битовите отпадъци. Макар изпълнението на дейностите да е възложено на външен изпълнител по реда на Закона за обществените поръчки, договорът не следва да се разглежда като

⁶⁴ Достъпен тук: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136735703>

обикновен гражданскоправен договор. Неговото предназначение е да осигури изпълнението на законово възложена публична функция, поради което договорните клаузи следва да бъдат тълкувани в светлината на приложимата публичноправна уредба.

Договорът на Столична община, относим към квартал „Факултета“ е сключен със „Софекострой“. Той е сключен в резултат на проведена процедура по Закона за обществените поръчки и има за предмет възлагането на дейностите по събиране и транспортиране на битовите отпадъци на определена територия на Столична община, а именно районите „Красна поляна“, „Красно село“ и „Люлин“.

От правна гледна точка договорът представлява инструмент за изпълнение на публичноправно задължение. Той урежда облигационните отношения между възложителя и изпълнителя, но не променя законово установената компетентност на общината по отношение на организацията на обществената услуга. Следователно договорът не създава правомощия за общината, а осигурява механизъм за тяхното практическо реализиране чрез възлагане на фактическите дейности на специализиран изпълнител.

Анализът на договора показва, че между страните съществува ясно разграничение между организационните функции и фактическото изпълнение на услугата. Изпълнителят осъществява дейностите по събиране и транспортиране на отпадъците при условията и по реда, определени в договора и неговите приложения. В същото време възложителят запазва основните организационни правомощия, включително правомощията, свързани с определяне и изменение на начина, по който услугата се предоставя. От съдържанието на договора се установява, че Столична община определя организационната рамка на услугата; одобрява оперативните планове; може да изисква актуализиране на организацията; упражнява текущ контрол върху изпълнението; приема извършените дейности; осъществява контрол за качеството на услугата, както и разполага с механизми за договорна отговорност при неизпълнение. Следователно изпълнителят не разполага със самостоятелна компетентност да определя организацията на услугата, а изпълнява предварително определените от възложителя организационни решения.

Особено място в договорната конструкция заемат оперативните планове. Те представляват организационните документи, чрез които общите договорни задължения се конкретизират в практически модел за предоставяне на услугата. От анализа на представените оперативни планове за район „Красна поляна“ се установява, че в тях са определени обслужваните сектори, обслужваните улици, местоположението, броя и вида на съдовете, честотата на обслужване и маршрутите на специализираната техника. По този начин оперативният план материализира организационния модел на услугата и служи като непосредствено основание за ежедневното изпълнение на възложените дейности. Същевременно следва да се подчертае, че оперативният план не представлява самостоятелен източник на компетентност. Той не създава нови правомощия, а конкретизира начина, по който общината упражнява вече предоставените ѝ със закона организационни функции.

Една от най-съществените характеристики на договора е запазването на широки контролни правомощия в полза на възложителя. Договорната документация предвижда механизми за наблюдение на изпълнението, проверка на качеството на услугата, проследяване на изпълнението чрез технически средства, констатиране на неизпълнение, прилагане на договорни санкции и изискване на коригиращи действия. Тези механизми

показват, че изпълнението на обществената услуга остава под постоянния административен контрол на Столична община. Следователно възлагането на дейностите не води до прехвърляне на публичноправната отговорност, а единствено до възлагане на фактическото изпълнение.

Към договора има сключено и допълнително споразумение, чийто анализ показва, че неговият предмет е свързан основно с изменение на финансовите условия по договора, включително въвеждането на механизъм за авансово плащане. Съществено е обстоятелството, че това изменение не засяга разпределението на организационните компетентности между страните. Не се установява прехвърляне на организационни правомощия към изпълнителя, нито ограничаване на контролните функции на възложителя. Поради това следва да се приеме, че след подписването на допълнителното споразумение Столична община е запазила същия обем правомощия относно организацията, управлението и контрола върху услугата.

Изводът от договорната документация е, че договорът за обществената поръчка представлява механизъм за изпълнение на законово възложените функции на общината, без да променя публичноправната природа на тези функции. Организационният модел на услугата остава резултат от административни решения на Столична община, докато изпълнителят осъществява фактическите действия по предоставяне на услугата в рамките на определения от възложителя организационен модел.

Наличието на съпътстващи документи като оперативни планове и графици за почистване показва, че организацията на услугата не се осъществява спонтанно или без предварително планиране. Оперативните планове конкретизират начина на предоставяне на услугата и определят основните параметри на нейното изпълнение. Следователно не може да се приеме, че липсва организационно планиране. Този извод има съществено значение за предмета на експертизата, тъй като измества фокуса на анализа от въпроса за съществуването на планове към въпроса за тяхната документална обосновааност. В оперативните планове, касаещи район „Красна поляна“ кв. „Факултета“ е отбелязан като сектор 1101, и за него са определени конкретни улици, адреси, видове съдове и кратност на обслужване. Това показва, че организацията на услугата е индивидуализирана на ниво квартал и е обективизирана в оперативния план. Оперативните планове доказват, че към момента на тяхното утвърждаване общината е разполагала с конкретно определен организационен модел. Те всъщност материализират крайния резултат от процеса на организационно планиране.

По своята правна същност оперативните планове представляват организационни документи с вътрешнослужебен характер, чрез които общината конкретизира начина на изпълнение на законово възложената ѝ функция. Тяхното правно значение се състои в това, че превръщат общите нормативни и договорни изисквания в конкретни организационни решения. Следователно те представляват основната документална форма, чрез която организационният модел придобива практическо съдържание.

V. Правен анализ на административния процес по изготвяне и актуализиране на организационния модел

Организацията на услугата по управление на битовите отпадъци не представлява еднократно административно действие. От систематичното тълкуване на Конституцията, Закона за управление на отпадъците, Закона за местното самоуправление и местната

администрация, Административнопроцесуалния кодекс и договора за обществената поръчка следва, че организацията на услугата представлява непрекъснат административен процес, чрез който компетентният орган упражнява предоставената му със закон оперативна самостоятелност. Този процес включва, събиране и анализ на информация, планиране, формиране на организационни решения и тяхното материализиране в оперативни планове, изпълнение, контрол и последващо актуализиране при необходимост. Следователно оперативният план представлява резултат от административната дейност, а не самата административна дейност.

Горното означава, че преди определянето на конкретния организационен модел компетентният орган следва да разполага с информация, позволяваща вземането на обосновани организационни решения. След анализа на наличната информация административният орган следва да упражни предоставената му със закон компетентност. След формирането на организационните решения те се материализират чрез оперативните планове. Оперативният план не създава сам организационния модел. Той представлява документ, чрез който вече взетите организационни решения придобиват практическа приложимост.

След приемането на оперативния план започва неговото изпълнение. Контролът следва да включва както проверки и наблюдение на качеството, така и приемане на извършените дейности, установяване на отклонения и даване на задължителни указания, както и налагане на договорни санкции при необходимост. Този контрол следва да има непрекъснат характер и да осигурява обратна връзка относно функционирането на организационния модел.

Административният орган следва да има предвид, че организацията на услугата не може да е статична, тъй като промените в броя на населението, градската среда, транспортната инфраструктура, количеството отпадъци, строителната дейност или други релевантни фактори могат да наложат изменение на организационния модел. Именно поради това договорът предвижда възможност за актуализиране на оперативните планове.

Трябва да се има предвид също, че въз основа на идентифицираната публично достъпна документация не може да бъде възпроизведен в пълнота административният процес, довел до приемането на конкретните организационни решения.

Следователно предмет на настоящата експертиза не е оценката дали конкретният организационен модел е най-подходящият възможен модел, а дали наличната документация позволява да бъде проследен процесът по неговото формиране.

VI. Фактическа ситуация в кв. „Факултета“

Информацията е събрана по реда на Закона за достъп до обществена информация чрез заявления, подадени до релевантните институции.

6.1 Информация, предоставена от Столична община

По заявление с рег. № СОА26-ЕВ01-176/21.04.2026 г. Столична община е предоставила частично исканата обществена информация, като по отделните тематични групи са получени следните данни:

6.1.1. Договор за обществената поръчка

По т. 1–5 от заявлението не са изпратени копия на договора и анексите като приложения към решението. Вместо това е направена препратка към публичната документация в ЦАИС ЕОП, откъдето могат да бъдат достъпени договорът, документацията по обществената поръчка и останалите материали. Освен това е предоставено писмо от „Софекострой“ ЕАД.

6.1.2. Контейнери за битови отпадъци

Столична община е посочила, че към датата на отговора на територията на кв. „Факултета“ са разположени:

- 296 контейнера с вместимост 1100 литра;
- 2310 контейнера с вместимост 110 литра.

Общият брой на посочените съдове е 2606.

Наред с това са предоставени оперативните планове, съдържащи местоположението на съдовете, честотата на обслужване и секторното разпределение.

В същото време в раздел XII на същото решение е представена сравнителна таблица, от която за район „Красна поляна“ могат да бъдат изчислени 3252 съда, което представлява съществено несъответствие спрямо посочените по-горе 2606 контейнера. Това несъответствие не е обяснено в административния отговор.

6.1.3. Графици и организация на обслужването

По въпросите относно графиките и маршрутите Столична община не е предоставила самостоятелен график за кв. „Факултета“, а е препратила към информацията, публикувана на интернет страницата на Столичния инспекторат. Впоследствие в рамките на настоящата експертиза са анализирани предоставените оперативни планове, които съдържат конкретната организация на обслужването. В отговора на Столична община е отбелязано, че „...На територията на кв. „Факултета“ съществува сериозна специфика при сметосъбирането, предвид градоустройствените характеристики на района. Всички улици, които отговарят на минималните изисквания за ширина и проходимост, се обслужват от сметоизвозващата фирма по график.“ Горното води към извода, че в квартал „Факултета“ има улици, съответно домакинства, които не се обслужват от услугата сметоизвозване, тъй като не отговарят на условията за проходимост на наличната при изпълнителя техника.

6.1.4. Данни за населението

По въпросите относно населението на кв. „Факултета“ не са предоставени данни на квартално ниво.

Вместо това Столична община е предоставила единствено официалните данни на НСИ за населението на четири административни района към 07.09.2021 г., както следва:

- район „Люлин“ – 106 112 жители;
- район „Надежда“ – 64 655 жители;
- район „Красна поляна“ – 53 274 жители;
- район „Връбница“ – 44 028 жители.

Следователно не е предоставена информация за броя на официално регистрираните жители конкретно в кв. „Факултета“, нито за оценките, използвани при планирането на системата за сметосъбиране.

6.1.5. Нерегламентирани сметища

Столична община е посочила, че за периода, обхващащ последните пет календарни години (2021 – 2025 г.) са установени:

- 8 нерегламентирани сметища;
- 17 подадени сигнала за тях.

Не са предоставени обаче:

- документите за предприетите действия по почистването;
- регистър на сметищата;
- индивидуализиращи данни за местоположението им.

6.1.6. Контрол върху изпълнението

Отговорът съдържа информация, че проверки по изпълнението на договора се извършват **ежедневно**, като за тях се съставят ежедневни констативни протоколи. Посочени са и наложените санкции към изпълнителя:

- 2021 г. – 1 910,00 лв.;
- 2022 г. – 14 970,00 лв.;
- 2023 г. – 18 100,00 лв.;
- 2024 г. – 73 393,20 лв.;
- 2025 г. – 17 557,80 лв.

Въпреки изричното искане, ежедневните констативни протоколи не са предоставени, което не позволява да бъде анализирано съдържанието на установените нарушения и връзката им с последващи организационни мерки.

6.1.7. Критерии за планиране

Столична община е посочила, че броят на контейнерите се определя въз основа на три основни критерия:

1. статистически данни за средното количество отпадък, генерирано от един жител или обект;
2. изчисляване на общия обем отпадък за съответния микрорайон;

3. определяне на такъв брой съдове, който да осигури необходимия капацитет при съответната честота на обслужване.

Не е предоставена обаче исканата официална методика или вътрешни правила, уреждащи начина, по който тези критерии се прилагат при планирането.

6.1.8. Данни за отпадъците

Столична община изрично е посочила, че не разполага с данни за количеството битови отпадъци, генерирани конкретно в кв. „Факултета“, тъй като отчетността се води на ниво административен район. Предоставени са единствено общите количества за район „Красна поляна“, а именно:

- 2021 г. – 15 165,720 т;
- 2022 г. – 15 093,020 т;
- 2023 г. – 15 005,000 т;
- (както и данните за следващите години, съдържащи се в решението).

6.1.9. Достъпност на услугата

Столична община е признала, че кв. „Факултета“ има специфични градоустройствени характеристики и е посочила, че всички улици, които отговарят на минималните изисквания за ширина и проходимост, се обслужват по график. Не е предоставен списък на улиците, които не се обслужват.

6.1.10. Стратегически документи

По въпроси 38 и 39 Столична община е заявила, че:

- не съществуват вътрешни анализи, доклади или оценки относно състоянието на системата за управление на отпадъците в кв. „Факултета“;
- не съществуват документи, решения или планове, предвиждащи ограничения или изключения в предоставянето на услугата за райони с неурегулирана или неформална застроена територия.

6.2. Информация, предоставена от Столичния инспекторат

По заявление за достъп до обществена информация с рег. № ССИ26-ЕВ01-34/21.04.2026 г. Столичният инспекторат е предоставил частична информация относно осъществявания контрол върху управлението на битовите отпадъци в кв. „Факултета“.

6.2.1. Подадени сигнали

Предоставени са статистически данни относно:

- общия брой сигнали;
- разпределението им по години;
- разпределението по вид нарушения.

От представената информация се установява, че през 2021 г. за кв. „Факултета“ са постъпили общо 5 сигнала, от които 3 са били за нерегламентирани сметища, 1 – за нерегламентирано изхвърляне на отпадъци и 1 – за проблеми със сметосъбирането.

През 2022 г. отново са регистрирани 5 сигнала, като 1 е бил за нерегламентирано сметище, 1 – за нерегламентирано изхвърляне на отпадъци и 3 – за проблеми със сметосъбирането.

През 2023 г. броят на сигналите нараства до 14, като 13 от тях са свързани с проблеми при сметосъбирането, а 1 – с нерегламентирано изхвърляне на отпадъци. За тази година не са отчетени сигнали за нерегламентирани сметища.

Най-съществено увеличение се наблюдава през 2024 г., когато са подадени общо 36 сигнала, от които 13 са за нерегламентирани сметища, 5 – за нерегламентирано изхвърляне на отпадъци и 18 – за проблеми със сметосъбирането.

През 2025 г. е отчетен най-високият брой сигнали за целия разглеждан период – 64, като 11 са за нерегламентирани сметища, 5 – за нерегламентирано изхвърляне на отпадъци и 48 – за проблеми със сметосъбирането.

Към датата на изготвяне на справката през 2026 г. са отчетени 12 сигнала, от които 2 са за нерегламентирани сметища, а 10 – за проблеми със сметосъбирането. За този период не са отчетени сигнали за нерегламентирано изхвърляне на отпадъци.

За целия разглеждан период Столичният инспекторат отчита 136 подадени сигнала, от които 30 са свързани с нерегламентирани сметища, 13 – с нерегламентирано изхвърляне на отпадъци, а 93 – с проблеми при сметосъбирането. Данните показват ясно изразена тенденция към увеличаване на броя на сигналите след 2023 г., като най-съществен ръст се наблюдава именно при сигналите за проблеми със сметосъбирането.

Не е предоставена информация относно начина на подаване на сигналите (телефон, електронна платформа, писмено заявление и др.), въпреки че такава е изрично поискана.

6.2.2. Обработка на сигналите

По въпросите относно:

- броя сигнали, по които са извършени проверки;
- средния срок за реакция;
- начина на приключване,

не са предоставени конкретни данни.

Столичният инспекторат единствено е посочил общия двумесечен срок по Административнопроцесуалния кодекс, без да представи статистика относно действителната обработка на сигналите.

6.2.3. Проверки

По отношение на извършените проверки Столичният инспекторат е посочил, че контролът върху изпълнението на договорите за почистване се осъществява както чрез проверки на място, така и чрез GPS системата на Инспектората. Посочено е, че контролът се извършва въз основа на утвърдените оперативни планове, графици и заявки за изпълнение, като ежедневното изпълнение на дейностите се удостоверява с ежедневни констативни протоколи, подписвани от съответния секторен инспектор. Въпреки това самите констативни протоколи не са предоставени.

Предоставени са данни за броя на извършените проверки по години. От предоставената статистическа информация се установява, че през 2021 г. на територията на кв. „Факултета“ са извършени 16 проверки във връзка със замърсени имоти, нерегламентирано изхвърляне и изгаряне на отпадъци, като са съставени 3 акта за установяване на административно нарушение.

През 2022 г. са извършени 29 проверки, при които са съставени 5 акта за установяване на административно нарушение.

През 2023 г. са извършени 25 проверки, като отговорът не съдържа данни за съставени актове за установяване на административни нарушения през тази година.

През 2024 г. броят на извършените проверки нараства до 46, като са съставени 12 акта за установяване на административно нарушение.

През 2025 г. е отчетен най-високият брой проверки за разглеждания период – 89, при които са съставени 33 акта за установяване на административно нарушение.

Към момента на изготвяне на справка през 2026 г. са извършени 8 проверки, при които са съставени 4 акта за установяване на административно нарушение.

Общо за периода 2021–2026 г. на територията на кв. „Факултета“ са извършени 213 проверки, при които са съставени 57 акта за установяване на административно нарушение. Освен това Столичният инспекторат отбелязва, че за същия период на територията на целия район „Красна поляна“ са съставени общо 617 акта за установяване на административни нарушения по различни нормативни актове, попадащи в неговата компетентност.

Следва да се отбележи, че макар отговорът да съдържа обобщени статистически данни за броя на извършените проверки и съставените актове, не са предоставени самите констативни протоколи, нито информация за конкретните констатации по отделните проверки, дадените предписания или предприетите последващи действия. Поради това не може да бъде извършен качествен анализ на установените нарушения, а единствено количествена оценка на контролната дейност, осъществявана от Столичния инспекторат; не може също да бъде анализирано какви нарушения са били установявани, дали нарушенията са били системни, дали са били давани задължителни предписания и дали са предприемани последващи организационни мерки.

6.2.4. Санкции

Вместо информация за съставени актове, наказателни постановления и наложени глоби на нарушители, Столичният инспекторат е предоставил данни за договорните санкции,

налагани на изпълнителя по договора. Следователно поставеният въпрос фактически е останал без отговор, тъй като предоставената информация се отнася до различен предмет.

6.2.5. Нерегламентирани сметища

Посочено е, че са установени 8 нерегламентирани сметища. Не са предоставени регистърът на сметищата, информация относно почистването им и индивидуализиращи данни за местоположението им.

6.2.6. Съвместни действия

На въпросите относно съвместните действия между Столичния инспекторат, район „Красна поляна“, Столична община и други институции, не е предоставен отговор.

6.2.7. Вътрешни анализи

По въпроса дали съществуват вътрешни анализи относно проблемите с отпадъците е постановен изричен отказ, основан на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ.

6.2.8. Контрол върху изпълнението

Предоставено е единствено общо описание, че изпълнението се проследява ежедневно чрез GPS контрол. Не са предоставени конкретни справки, резултати от GPS наблюдението, нито анализи за кв. „Факултета“.

6.3. Информация, предоставена от Столична регионална здравна инспекция

Столична РЗИ е предоставила информация относно постъпилите сигнали, извършените проверки и предприетите административни действия.

6.3.1. Постъпили сигнали

Посочено е, че:

- през 2023 г. не са постъпвали сигнали;
- през 2024 г. е постъпил един сигнал, свързан с изтичане на фекални води и недостатъчен брой съдове за битови отпадъци;
- през 2025 г. няма сигнали;
- за периода 15.01.2026 г. – 01.05.2026 г. са постъпили два сигнала.

6.3.2. Проверки

РЗИ посочва, че по сигналите от 2024 г. не е извършвала проверки, тъй като въпросите не попадат в нейната компетентност, а сигналите са препратени на район „Красна поляна“ и Столичния инспекторат. По сигналите от 2026 г. е извършена проверка на 06.03.2026 г., като предметът ѝ е бил наличие на вредители в Дом за временно

настаняване и ученически стол към СУ № 135. Не са установени дървеници, хлебарки или други вредители и не са давани предписания.

6.3.3. Предписания

РЗИ изрично е посочила, че за периода 01.01.2023 г. – 01.05.2026 г. не са издавани предписания във връзка със санитарно-хигиенното състояние на кв. „Факултета“.

6.3.4. Санкции

Посочено е, че за същия период не са констатирани нарушения, свързани с натрупване на отпадъци, поради което не са налагани принудителни административни мерки или административни санкции.

6.4. Информация, предоставена от дирекция „Общински приходи“

Във връзка с въпроса относно размера на събраната такса за битови отпадъци за имотите, намиращи се на територията на кв. „Факултета“, дирекция „Общински приходи“ е уведомила, че не може да предостави такава информация.

Като основание е посочено, че информационната система на дирекцията организира данните по ЕГН, съответно БУЛСТАТ и собственик, а не по квартали или адреси. Поради това не могат да бъдат изведени данни за приходите от такса битови отпадъци конкретно за кв. „Факултета“.

Посочено е единствено, че при допълнително искане могат да бъдат предоставени данни общо за район „Красна поляна“.

VII. Обобщени правни изводи и препоръки

7.1. Обобщение на изводите

Изложените изводи представляват логическия резултат от проведеното изследване и следва да бъдат тълкувани в тяхната взаимна връзка. Изследването показва следното:

Организацията на услугата по събиране и транспортиране на битовите отпадъци представлява упражняване на публичноправна компетентност, възложена на Столична община по силата на закона. Тази дейност е част от изпълнението на публичните функции на общината и не може да бъде разглеждана като обикновена договорна дейност между възложител и изпълнител.

Договорът за обществената поръчка не прехвърля публичноправната компетентност на общината. Изпълнителят извършва възложените дейности в рамките на организационния модел, определен от възложителя, докато правомощията по планиране, одобряване, изменение, контрол и санкциониране остават в компетентността на Столична община.

Проучените оперативни планове удостоверяват съществуването на предварително изграден организационен модел. Те съдържат конкретни организационни решения относно териториалното разпределение на обслужването, броя и вида на съдовете, честотата на обслужване и маршрутите за изпълнение. Следователно не може да се приеме, че организацията на услугата е лишена от документална основа.

Публично достъпната документация позволява да бъде установен крайният организационен резултат, но не позволява в пълна степен да бъде реконструиран административният процес, довел до неговото формиране. Липсата на възможност за пълна реконструкция на административния процес въз основа на наличната документация не представлява сама по себе си доказателство за незаконосъобразност на организационния модел. Същевременно тя ограничава възможността за последваща проверка на обосноваността на конкретните организационни решения и на начина, по който е упражнена предоставената на общината оперативна самостоятелност.

Въз основа на представените документи може да се приеме, че организационният модел е нормативно и договорно обезпечен. Оценката на неговата прозрачност, мотивираност и отчетност по отношение на процеса на формиране остава ограничена от обхвата на наличната документация.

7.2. Препоръки

1. При изготвянето и актуализирането на организационния модел е препоръчително да се създава и съхранява документация, която позволява проследяване на използваните критерии, извършените анализи и основанията за взетите организационни решения.
2. Препоръчително е освен това периодично да се събира информация относно качеството на изпълнението на услугата и идентифицирани проблеми, като същите се отразяват при актуализация на оперативните планове.
3. При промени в оперативните планове е препоръчително да се документират причините за извършените изменения, когато те засягат съществени елементи на организацията на услугата.
4. Добра административна практика е съхраняването на работни анализи, експертни становища, справки и други материали, използвани при формирането на организационните решения, когато такива са изготвени.
5. Поддържането на ясна връзка между събраните фактически данни, извършените анализи и приетите организационни решения би улеснило последващия административен, обществен и съдебен контрол.

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ работи за прекъсване на порочния кръг на бедността чрез създаване на възможности за образователен, професионален и икономически успех на хора от пренебрегнати общности в България.

Тръст за социална алтернатива подкрепя инициативи с доказан потенциал за дългосрочно въздействие, широк обществен обхват и устойчивост. Насърчава решения, които осигуряват равен достъп до качествено образование, укрепват връзките между институциите и местните общности и допринасят за намаляване на социалните неравенства, като създават устойчиви възможности за развитие.

