


Предишно Р/О: 

РЕШЕНИЕ

№ 1883**София, 02/08/2011**


В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на двадесет и първи октомври две хиляди и десета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:ЮЛИЯ КОВАЧЕВА**ЧЛЕНОВЕ:ВАНЯ АНЧЕВА****ТАНЯ ВАЧЕВА****СОНЯ ЯНКУЛОВА****ЙОВА ПРОДАНОВА**

при секретар Светла Панева
на прокурора Лиляна Кръстанова

и с участието
изслуша
докладваното

от съдията ЙОВА ПРОДАНОВА
по адм. дело № 10739/2010. 

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Глава дванадесета от Административно- процесуалния кодекс.

Образувано е по жалби на Сдружение "Витошки ски и сноуборд училища", Директора на Дирекция Природен парк "В.", Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите, Министъра на околната среда и водите и "ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Д.-Карпатска програма България" против Решение № 5642 от 29.04.2010 година по адм.д. 15016/2009 година на тричленен състав на Върховния административен съд, П. отделение.

Сдружение "Витошки ски и сноуборд училища" оспорва решението като неправилно постановено поради противоречието му с материалния закон. При осъществяване на контрола върху административния акт горестоящият

орган не е допуснал нарушения на административната процедура, осъществил е в пълен обем функциите си и констатирайки неизпълнение на задължения е отменил акта с указания. Искането е да бъде отменено решението на първоинстанционния съд.

Директорът на Дирекция Природен парк "В." обжалва решението с твърдения за наличие на касационно основание за отмяна по т.3 на чл.209 от АПК поради нарушение на материалния закон, основни принципи на АПК, вътрешно противоречие, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост, с искане да бъде отменено. Обосновано е правото на страната на участие в производството по оспорването на акта, съществено нарушение на съдопроизводствените правила с отказа на съда за събиране на доказателства от значение за спора. Съдът не е съобразил доказателствата, установяващи, че реализацията на СПУП ще доведе до значителни отрицателни последици за целевите видове и местообитания в ЗЗ"В.". Несъобразяването с представената научна информация би представлявало пряко нарушение на разпоредбите на Директива 92/43/Е..

Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по горите оспорва решението с твърдения за допуснати нарушения на Конституцията на РБългария и Административнопроцесуалния кодекс по съображения, аналогични на жалбата на Директора на Дирекция Природен парк "В.", с искане за отмяна.

Министърът на околната среда и водите твърди неправилност на решението като основание за отмяна по т.3 на чл.209 от АПК поради нарушение на материалния закон, основни принципи на АПК, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост. Изложени са аргументи за правото на оспорване на директора на Природен парк "В." и Изпълнителна агенция по горите, което

следва да им бъде признато във връзка със защита на субективни права, които са част от компетентността им. Произнасянето на административния орган по целесъобразността на оспорения пред него акт не може да бъде контролирано от съда, поради което ирелевантно е мотивирането му в тази част. Неправилно тричленният състав на съда приема за неотнормимо към законосъобразността на становището по екологичната оценка предварителното съгласуване с Държавна агенция по горите по реда на чл.14б от Закона за горите изключването на горите и земите от горския фонд. Поддържа се искане за отмяна на решението.

ВВФ-Световен фонд за дивата природа, Д.-Карпатска програма България твърди допуснато нарушение на материалния закон и необоснованост, с искане за неговата отмяна. Според жалбоподателя съдът обсъжда само малка част от мотивите на оспорения пред него акт, с което извършва нарушение на принципа на процесуална икономия. Не намират основание в чл.92, ал.2 от АПК изводите на съда за неизпълнение от страна на контролиращата инстанция вменено ѝ от закона задължение да изисква цялата административна преписка по издаване на акта. Необосновани са мотивите на съда за неправилно приложение от министъра на опазване на околната среда на разпоредбите на чл.13, ал.1 и чл.19а от Наредбата за ЕО въз основа на предположения. Неправилно тълкува съдът разпоредбата в чл.14, ал.2 от Правилника за функциите, задачите и състава на експертните екологични съвети. Административният орган има право да не се съобрази с особеното мнение на член от състава на Е., но е длъжен да изложи мотиви за това, поради което неправилно решението на министъра е квалифицирано като взето в нарушение на посочената норма. Съдът влага в разпоредбата на чл.85, ал.3 от АПК съдържание, което тя не носи, като заменя

предоставената възможност за събиране на доказателства със задължение, което вменява на контролиращия орган. Съдът не е обсъдил мотиви в решението на министъра, свързани с пропуски на директора на РИОСВ-С., свързани с процедурата за екологична оценка и с правилното прилагане на закона.

Ответната страна [фирма] чрез процесуален представител оспорва жалбите.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбите.

Върховният административен съд, петчленен състав на Втора колегия, преценявайки обжалваното решение с оглед заявените касационни основания и служебно, съобразно разпоредбата на ал.2 на чл.218 АПК, за да се произнесе, взе предвид:

С обжалваното решение тричленен състав на Върховния административен съд отменя Решение № 262/13.10.2009 г. на министъра на околната среда и водите, с което е отменено становище по екологична оценка № СО-04-05/04.09.2009 г. за съгласуване на Специализиран подробен устройствен план (СПУП) на туристическа и ски зона „А.“, издадено от директора на Регионална инспекция по околната среда и водите и връща преписката на административния орган за ново произнасяне по жалбите на Сдружение "Витошки ски и сноуборд училища" и Сдружение „ВВФ-Световен фонд за дива природа Д.-карпатска програма България" с указания по тълкуването на закона.

Основания за отмяната са изводите на съда за постановяване на оспорения акт при съществени нарушения на административнопроизводствените правила и в нарушение на закона.

Касационният състав споделя приетата в първоинстанционното решение недопустимост на жалбите на директора на Природен парк „В.“ и Държавна агенция по

горите при административното оспорване. Както Държавна агенция по горите, така и директорът на природен парк "В." участват в административното производство като органи на изпълнителната власт, с оглед възложените им функции, поради което правилно съдът е отрекъл качеството им на страни в производството, съответно и правото им да обжалват издадения административен акт. Уреждането на взаимоотношенията между държавните органи е извън компетентността на съда, независимо от конкретния интерес към процесното производство, поради което доводите в касационните жалби са неоснователни.

Първоинстанционният съд приема, че горестоящият орган е допуснал нарушение на чл. 92, ал. 2 от АПК като не е изискал цялата преписка по издаване на оспорения административен акт. Изричното цитиране в оспореното решение на писма с изходящи номера и дати, които не се намират в административната преписка сочат, съобразно решението, на непълнота и задължават решаващия административен орган да изиска от директора на РИОСВ цялата административна преписка, включително липсващата документация. Неизпълнението на това законово изискване е довело до постановяване на административен акт, без да са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая и без да са взети предвид документи, послужили за постановяване на становището по ЕО, с което съществено са нарушени административнопроизводствените правила. Липсата на документи, удостоверяващи изпълнението на разпоредбата на чл. 13, ал. 1 и чл. 19а от Наредбата за ЕО не може да обоснове извод за нарушение без да бъдат изискани тези документи, които са били налични по преписката, но не са изпратени на контролиращия орган. Касационният състав, като взема предвид, че законосъобразното произнасяне на горестоящия орган в производството по осъществяване на административния контрол предполага събиране и наличие

на всички доказателства от значение за издаване на оспорения акт, които са били съобразени от компетентния орган, намира решението на тричленния състав правилно постановено. При категоричните данни за документи, които са били част от административната преписка, но които не са били представени при административното оспорване, преценката на министъра на околната среда и водите е направена без изясняване на всички факти и обстоятелства от значение за спора.

Първоинстанционният съд приема за неотнормено към законосъобразността на становището по ЕО съгласуването по чл. 146 от Закона за горите по съображения, че предмет на последното е екологична оценка и оценка за съвместимостта на заданието, не и неговото реализиране в бъдеще, като се позовава на ал.3 на чл.146 от Закона за горите във връзка счл.125, ал.5 от ЗУТ. Настоящият състав на съда намира този извод направен в противоречие на приложимия закон. Предмет на оспорения административен акт е съгласуването на Специализиран подробен устройствен план /СПУП/ на туристическа и ски-зона "А.". Този план се изготвя на основание Заповед № РД-09-50-736 от 24.06.2009 година на Главния архитект на Столична община, с която е одобрено задание за изработването му, като е посочено изрично местоположението му на територията на Природен парк "В.". Безспорно територията на плана включва общо 914.65 хектара, от които 614.78 ха представляват горски площи, които следва да бъдат изключени от горския фонд. С писмо рег.№ 27-1102 от 25.04.2008 година председателят на Държавна агенция по горите уведомява възложителя, че съгласува задание за изработване на СПУП, постъпило на 21.02.2008 година, като изрично заявява необходимостта от провеждане на процедура по чл.146 от Закона за горите при създаване на нови или разширяване на границите на съществуващи отделни урегулирани поземлени имоти извън

урбанизираните територии. Одобряването на Специализиран подробен устройствен план /СПУП/ на туристическа и ски-зона "А." на територията на Природен парк "В." представлява създаване на нов поземлен имот извън урбанизираните територии по смисъла на чл.14б, ал.1 от Закона за горите, поради което за възложителя [фирма], като заинтересувано лице възниква задължение да направи искане пред изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите за предварително съгласуване на изключването на горите и земите от горския фонд. Съгласуването на изключване на горите и земите от горския фонд, попадащи в границите на създавания СПУП е задължителен елемент от неговото изработване и одобряване. Това определя и необходимостта от наличието му при изготвяне на Становището по екологичната оценка.

В оспореното решение за неправилен е приет актът на министъра на околната среда и водите в частта, с която е дадена оценка на качеството на докладите по ЕО и ОС в противоречие с решението на екологичния експертен съвет към РИОСВ С., без да бъдат изложени съображения за причините, поради които решаващият орган не възприема становището на екологичния експертен съвет. На експертния съвет Наредбата за ЕО предоставя широки правомощия. На него е предоставена преценката за съответствие на документацията по чл. 23, ал. 1 и 2 от Наредбата за ЕО с изискванията на чл. 25, ал. 2 от същия акт, като в решението по ал. 1 той включва мерките по чл. 24, ал. 1, съгласувани от възложителя и органа, отговорен за прилагането на плана/програмата (чл. 25, ал. 4 от Наредбата за ЕО.). Т. състав приема, че контролиращият орган неправилно се е ограничил до преценка за участието в заседанието на съвета на всички заинтересувани ведомства, воденето на протокол и начина на вземане на решението. Като тълкува нормата на чл.14, ал. 2 от Правилника за функциите, задачите и състава

на експертните екологични съвети към регионалните инспекции по околната среда и водите, оправомощаваща директора в случаите на особено мнение, по своя преценка, да не се съобрази с него или да изиска повторно разглеждане на съответната точка на следващото заседание на експертния екологичен съвет, съдът прави извод, че липсва нарушение на посочената разпоредба, тъй като въпросът е предоставен на волята на компетентния орган, а изводът за обратното в оспореното решение е незаконосъобразен. След като при административното обжалване не са събрани нови доказателства, съобразно предвидената в чл. 85, ал. 3 от АПК възможност, според първоинстанционния съд, актът на министъра, с който не възприема решението на експертния екологичен съвет, възпроизведено в отмененото становище, е необоснован. Тези изводи не могат да бъдат възприети, предвид предмета на административния контрол, в случая акта на директора на Регионалната инспекция по околната среда и водите - С.. Констатациите на контролиращия орган по отношение заседанието и решението на експертния съвет са част от проверката за спазване на административнопроизводствените правила, регламентиращи издаването на оспорения административен акт. Самото решение на експертния съвет е предмет на обсъждане и преценка като елемент от общото производство, то няма самостоятелно правно значение, което да задължава министъра като контролиращ орган да се произнася, като отчита или се съобразява с него. То е подготвителният документ при вземане на решение от компетентния орган, в случая директорът на регионалната дирекция, който следва да издаде крайния акт. Като подготвителен акт то не обвързва компетентния орган, но го задължава да извърши преценка на всички релевантни факти, при спазване на специалните процесуални правила, каквото е това, предвидено в чл.14, ал.2 от Правилника за функциите,

задачите и състава на експертните екологични съвети към регионалните инспекции по околната среда и водите. Посочената норма дава право на директора по негова преценка да не се съобрази със заявено особено мнение на член на съвета, но тази дискреционна власт той следва да упражни в рамките на закона и съобразявайки неговата цел. Той не само не е освободен от задължението да мотивира решението си за неприемане на особеното мнение, напротив, длъжен е да го направи. Още повече в конкретния случай, при който особеното мнение е в съгласие с изразеното от директора становище в писмо изх.№ 04-00-1682 от 13.07.2009 година до изпълнителния директор на [фирма] във връзка с провеждане на консултации по Екологичната оценка на процесния СПУП по отношение на доклада за Екологична оценка, както и по отношение на доклада за Оценка на съвместимост.

Касационният състав споделя становището на първоинстанционния съд, че изложените в оспореното решение на министъра фактически основания за издаването му са относими към законосъобразността на становището по ЕО. Неизлагането на мотиви, обосноваващи изводите за противоречие на акта на директора целта на закона и за неговата нецелесъобразност, правилно е прието за нарушение на предписаната от закона форма. Оперативната самостоятелност е проявление на компетентността на административния орган, която той упражнява в границите на закона и следвайки определената от него цел. Законосъобразното упражняване на правото на свободна преценка изисква излагане на мотиви, които да обосновават законосъобразността на взетото решение и съответствието му с целта на закона.

Изложените съображения за правилно установени нарушения от горестоящия административен орган, определени от съда като основание за отмяна на акта,

налагат извод за неоснователност на касационните жалби. Оспореното решение следва да бъде оставено в сила, поради което, Върховният административен съд, петчленен състав на Втора колегия, на основание чл.221, ал.2 от Административнопроцесуалния кодекс

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 5642 от 29.04.2010 година по адм.д. 15016 по описа за 2009 година Върховния административен съд, пето отделение.

Решението е окончателно.

Особено мнение: