


Предишно Р/О: 

ОПРЕДЕЛЕНИЕ


№ 11933**София, 09/28/2012**

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в закрито заседание в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ**ЧЛЕНОВЕ: НАТАЛИЯ МАРЧЕВА****МИЛКА ПАНЧЕВА****РУМЯНА ПАПАЗОВА****ТОДОР ТОДОРОВ**

при секретар
на прокурора

и с участието
изслуша
докладваното

от съдията **ТОДОР ТОДОРОВ**
по адм. дело № 10976/2012. 

Производство по чл. 229, ал.1, т.1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба на Сдружение „Асоциация на парковете в България”, гр. София против определение № 9074 / 25.06.2012 г. по адм. дело № 14767 / 2008 г. на Върховния административен съд, с което е прекратено производството по делото на основание чл. 159, т.1 от АПК във връзка с чл. 215, ал.6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Жалбоподателят посочва, че е нарушен чл. 9, ал.2 от Орхуската конвенция, който има примат над чл. 215, ал.6 от ЗУТ по силата на чл. 5, ал.4 от Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно посочения текст всички решения, действия или бездействия на националната администрация за дейностите влизащи в обхвата на Конвенцията, изброени в анекс I подлежат на съдебен контрол. Измененията на общия устройствен план на Община Царево попада в приложното поле на конвенцията и по силата на чл. 6, ал.2, която визира всички дейности, които имат значително въздействие върху околната среда.

Ответниците по жалбата, министърът на регионалното развитие и благоустройството и Общински съвет Царево не

изразяват становище по същата.

Върховният административен съд, петчленен състав, като съобрази доказателствата по делото, оплакванията на жалбоподателя и изразените от страните становища пред първата инстанция, прие за установено следното:

Частната жалба е подадена от надлежна страна и в срок, при отсъствие на процесуални пречки за нейното разглеждане и наличие на всички положителни процесуални предпоставки по възникване и упражняване правото на оспорване, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество е основателна.

С атакуваното съдебно определение тричленният състав на Върховния административен съд е прекратил производството по делото, приемайки че заповед № РД - 02 - 14 - 776 / 13.08.2008 г. , издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 19, ал.3 от Закона за устройството на черноморското крайбрежие (ЗУЧК) и чл. 13, ал.3 от ЗУТ, с която е одобрен проекта за общ устройствен план на община Царево, област Бургас не е административен акт, подлежащ на оспорване. Позовал се е на разпоредбата на чл. 215, ал.6 от ЗУТ, съгласно която не подлежат на обжалване устройствените схеми и общите устройствени планове, както и техните изменения.

Определението е подписано с особено мнение, в което председателят на състава е посочил, че независимо от визираната разпоредба оспорването на общия устройствен план е допустимо съгласно чл. 9, § 2, ал. 1 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, в сила за Р България от 16.03.2004 г., според който е въведено задължение за държавите по нея да осигурят в рамките на националното си законодателство достъп до съд за оспорването на всички решения, действия или бездействия за дейностите по чл. 6. Съгласно т. 20 от анекс I към конвенцията такива са и всички дейности, предвиждащи

участие на обществеността при процедурата за оценка на въздействието на околната среда по националното законодателство. Посочено е още, че чл. 3, т. 4, чл. 87, ал. 1, т. 2, чл. 88, ал. 2 и чл. 90, ал. 2, т. 4 ЗООС и Глава IV и чл. 23, ал. 1, т. 2 от Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, всички във връзка с чл. 125, ал. 6, чл. 121, ал. 1, 127, ал. 1 и ЗУТ и чл. 19, ал. 2 ЗУЧК, предвиждат участие на обществеността при вземането на решения да се извърши ли екологична оценка по заданието за общ устройствен план, както и за самата оценка като част от плана. Следователно държавата е била длъжна да осигури законодателно съдебното оспорване на общия устройствен план, по който при това екологична оценка е извършена. Задължението е както за законодателни действия по това осигуряване, така и за въздържане от такива, дерогиращи съществуващото или въведено национално законодателство за осигуряване на достъпа до съд. По общата клауза на чл. 120 КРБ и чл. 35, ал. 1 ЗАП (отм.), към момента на влизане в сила на конвенцията за Република България заповедите на министъра на регионалното развитие и благоустройството за одобряване на общи устройствени планове са с режим на обжалваемост пред съд. Приетите впоследствие обща норма на чл. 127, ал. 10, изр. 2 ЗУТ и приложимата в случая специална норма на чл. 19, ал. 3, изр. 2 ЗУЧК, въвеждащи необжалваемост на тези заповеди, като дерогират съществуващия и съответстващ на конвенцията режим, противоречат на чл. 9, § 2, ал. 1 от нея, поради което и по силата на чл. 5, ал. 4 КРБ и чл. 5, ал. 2 АПК не следва да се прилагат.

Определението по своя краен резултат е неправилно.

По делото е установено, че с решение № 29 по протокол № 3 от 30.12.2003 г. Общински съвет - гр. Царево е започнал производство за изменение на общия устройствен план на Община - Царево и с последващо решение № 61 по протокол № 5 от 01.03.2004 г. е одобрил задание за

изработване на проект за това изменение. С решение № 436 по протокол № 28 от 23.05.2006 г. Общински съвет - гр. Царево е взел решение за изменение на общия устройствен план на Община - Царево в частта за местността "Край морето", землище на с. Варвара. На 11.01.2008 г. е проведено обществено обсъждане на планираното изменение на общия устройствен план на Община - Царево. С решение № 50 по протокол № 7 от 18.03.2008 г. Общински съвет - Царево е одобрил проекта за изменение на общия устройствен план на Община - Царево и предложил на министъра на регионалното развитие и благоустройството да одобри този проект. Въз основа на "Становище по екологична оценка № 1-2 от 2008 г." на министъра на околната среда и водите, министърът на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД-02-14-776 от 13.08.2008 г. е одобрил проекта за изменение на общия устройствен план на Община - Царево. Становището по екологична оценка № 1-2 от 2008 г. на министъра на околната среда и водите е било оспорено като по подадените срещу него жалби са били образувани адм. дело № 12421/2008 г по описа на Върховния административен съд и адм. дело № 13142/2008 г. по описа на Върховния административен съд, които са били съединени в общото съдебно производство, което е продължило като адм. дело № 12421/2008 г. по описа на ВАС. Страни по това дело са били Асоциация на парковете в България, Сдружение за дива природа "Балкани" и Българска фондация "Биоразнообразие" в качеството им на оспорващи, а ответник по жалбите е бил министърът на околната среда и водите, издал оспореното Становище по екологична оценка № 1-2 от 2008 г. и заинтересована страна - министърът на регионалното развитие и благоустройството. С определение № 7060 от 30.05.2009 г. тричленен състав на Върховния административен съд, пето отделение, е приел, че оспорването на Становището по екологична оценка № 1-2 от 2008 г. на министъра на околната среда и водите е процесуално недопустимо,

поради което е оставил жалбите на оспорващите неправителствени организации без разглеждане и е прекратил производството по делото. За да постанови този резултат, тричленният състав е приел, че "обжалваното волеизявление, макар изхождащо от изпълнително - разпоредителен орган, не притежава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, нито характеристиките на общ ненормативен акт; същото няма самостоятелно правно значение, представлява междинен акт, постановен в процеса на подготовка на издаването на крайния административен акт, като с последния всъщност се завършва сложния фактически състав по одобряването на конкретен устройствен план, респ. на промените в него, по реда на Закона за устройство на територията". Според тричленния състав на Върховния административен съд, пето отделение, "становището на министъра на околната среда и водите е само едно мнение, необходим етап и елемент от цялостната процедура по изготвяне и приемане на изменението на общия устройствен план на Община Царево и като такова то няма самостоятелен правен ефект, с него не се засягат права и законни интереси на граждани и организации, поради което следва изводът, че това становище не подлежи на самостоятелен съдебен контрол." Сезиран с частна жалба петчленен състав на Върховния административен съд с определение № 10129 от 28.07.2009 г. по адм. дело № 9127/2009 г. е отменил определението на тричленния състав и е върнал делото за продължаване на съдопроизводствените действия по него. За да постанови този резултат, петчленният състав на Върховния административен съд, след анализ на правилата по чл. 81 - 85 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), е приел, че "изводът на тричленния състав, че процесното становище е само мнение, междинен акт, необходим етап и елемент от цялостната процедура по изготвяне и приемане на изменението на ОУП, не може да бъде споделен защото становището по ЕО е крайният,

завършващ акт на едно специално нормативно регламентирано производство и аналогично на правния статус на решението по ОВОС и на решението по оценката за съвместимост по смисъла на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие, за които по силата на закона е предвидено съдебно обжалване, следва да се приеме, че становището по ЕО има самостоятелно правно значение и подлежи на съдебен контрол на собствено основание." Петчленният състав на Върховния административен съд е приел още, че "аргументът, че законосъобразността на становището може да бъде проверена при осъществяването на съдебен контрол върху крайния административен акт, с който завършва сложния фактически състав по одобряването на конкретен устройствен план, респ. на промените в него, не намира опора в закона, тъй като актът, с който се одобрява ОУП или изменение на ОУП, е окончателен и не подлежи на съдебно оспорване - чл. 127 и чл. 136 ЗУТ." Тричленният състав на Върховния административен съд, пето отделение въпреки заявено от министъра на околната среда и водите с молба изх. № 11-00-147 от 26.09.2009 г. оттегляне на основание чл. 156, ал. 1 АПК на Становище по екологична оценка № 1-2/2008 г. не е прекратил производството. Произнесъл се е по съществуващото на спора и е постановил решение № 15765 от 21.12.2009 г., с което е отхвърлил като неоснователни жалбите на Асоциацията на парковете в България, Сдружение за дива природа "Балкани" и Българска фондация "Биоразнообразие" срещу Становище по екологична оценка № 1-2/2008 г. на министъра на околната среда и водите. Сезиран с касационни жалби от министъра на околната среда и водите, от Асоциацията на парковете в България, от Сдружение за дива природа "Балкани" и от Българска фондация "Биоразнообразие", петчленен състав на Върховния административен съд, на основание чл. 221, ал. 3 и 4 АПК, с решение № 6808 от 25.05.2010 г. по адм. дело № 3673/2010 г. е обезсилил решението на тричленния състав и е прекратил

производството по делото поради оттегляне от административния орган на оспорвания административен акт.

По настоящото дело няма данни министърът на околната среда и водите да е заместил оттегленото от него становище с друго, независимо дали това друго становище е положително или отрицателно за планираното от Общински съвет - Царево изменение на общия устройствен план на Община - Царево, което означава, че в случай на потвърждаване на атакуваното определение измененията на общия устройствен план ще влязат в сила без становище за екологична оценка. Съгласно чл. 19, ал.5 от ЗУЧК одобряването на устройствената схема на ОУП се извършва след провеждане на процедурите за екологична оценка по реда на Закона за опазване на околната среда. Екологичната оценка е част от устройствената схема и от съответния план.

Буквалният прочит на разпоредбите на чл. 215, ал.6 от ЗУТ и чл. 19, ал.3 от ЗУЧК съответства на изразените от тричленния състав на Върховния административен съд мотиви, че държавата не е осигурила законодателно оспорване на ОУП, по който е извършена екологична оценка. В цитираните нормативни актове обаче липсва изрично уредена хипотеза за последиците по отношение на един ОУП и в частност заповедта за неговото одобряване в случаите на неизготвяне или отпадане с обратна сила на задължителните за неговото действие решение по ОВОС, решение за оценка за съвместимост по смисъла на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие или становище за екологична оценка.

Видно от цитираните по-горе съдебни актове е, че част от съдебните състави на Върховния административен съд са се позовали на института за правоприлагане по аналогия, а друга част на действието на ратифицирани от Република България международни договори и конвенции.

Настоящият петчленен състав на Върховния административен съд намира вторият подход за правно

издържан и единствено възможен за правоприлагането по предмета на спора.

Република България е ратифицирала със закон, приет от 39-о НС на 02.10.2003 г. - Д.В. бр.91 от 14.10.2003 г., Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (обн. Д.В. бр. 33 от 23.04.2004 г. в сила от 16.03.2004 г.) (Орхуска конвенция), чиято цел е да допринесе за защита правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, като всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участиена обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с нейните разпоредби. (чл.1). С ратифицирането и по силата на чл. 5, ал.4 от Конституцията на Република България конвенцията става част от вътрешното право на страната и има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които и противоречат. Съгласно чл. 5, ал.2 от АПК когато закон или подзаконен нормативен акт противоречи на международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България, прилага се международния договор.

С чл. 9, §2, ал.1 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е въведено задължение държавите по нея да осигурят в рамките на националното си законодателство достъп до съд за оспорването на всички решения, действия или бездействия за дейностите по чл. 6, като съгласно т.20 от анекс I към конвенцията такива са и всички дейности, предвиждащи участие на обществеността при процедурата за оценка въздействието на околната среда.

Настоящият петчленен състав на Върховния административен съд споделя изразената в особеното

мнение на тричленния състав теза, че разпоредбите на чл. 215, ал.6 ЗУТ и чл. 19, ал.3, изр. второ ЗУЧК, въвеждащи необжалваемост и дерогиращи по този начин съществуващия и съответстващ на конвенцията режим, противоречат на чл.9, §2, ал.1 от нея, поради което по силата на чл. 5, ал.4 от КРБ и чл.5, ал.2 от АПК не следва да се прилагат, но с уточнението изискуемо от предметната рамка на спора по делото - чл.19, ал.3 ЗУЧК не се прилага в случаите на липсващо или отпаднало впоследствие становище за екологична оценка. Възприемането на визираната теза в този и редуциран вид е продиктувано от тълкуването на разпоредбите на конвенцията при съобразяване препоръките на Комитета на ООН (АССС/С/2004/8 и АССС/2005/11) за прилагането и по отношение на устройствените планове, респективно действията на административни органи по тяхното одобрение и от решение от 18.10.2011 г. по съединени дела С-128/2009, С-131/2009, С-134/2009, С-135/2009 (голям състав) на Съда на Европейския съюз. Последното в качеството му на тълкувателен акт е задължително за съдебните юрисдикции на страните - членки. По изложените съображения атакуваното определение се явява неправилно по своя резултат и като такова следва да бъде отменено.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал.2, предл. второ във връзка с чл. 236 от АПК, Върховният административен съд, петчленен състав

ОПРЕДЕЛИ:

ОТМЕНЯ определение № 9074 / 25.06.2012 г. по адм. дело № 14767 / 2008 г. на Върховния административен съд.

ВРЪЩА делото на тричленния състав на Върховния административен съд за продължаване на съдопроизводствените действия.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,
секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Александър Еленков
ЧЛЕНОВЕ:/п/ Наталия Марчева
/п/ Милка Панчева

/п/ Румяна Папазова
/п/ Тодор Тодоров

Т.Т.