ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 10998
София, 08/09/2012

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в закрито заседание на трети август две хиляди и дванадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДЖУЗЕПЕ РОДЖЕРИ

ЧЛЕНОВЕ:

ИВАН РАДЕНКОВ
СОНЯ ЯНКУЛОВА
ЛОЗАН ПАНОВ
ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
при секретар
и с участието
на прокурора
изслуша докладваното
от съдията СОНЯ ЯНКУЛОВА
по адм. дело № 9447/2012

Производството е по чл. 229, ал. 1, т. 2 АПК.
Образувано е по частна жалба на „ВВФ – Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма, България“, седалище и адрес на управление гр. София, ул. „Иван Вазов“ №38, ап. 3-4 срещу определение №7516 от 29.05.2012г. на Върховен административен съд, постановено по административно дело №6182/2012г.
С обжалваното определение съдът отхвърлил жалбата на сдружението срещу разпореждане на министъра на околната среда и водите, с което на основание чл. 60, ал. 1 АПК допуснал предварително изпълнение на решение №4-2/2012г. по оценка на въздействието върху околната среда.
Частният жалбоподател счита обжалваното определение за незаконосъобразно. Съдът не обсъдил наведените от жалбоподателя аргументи. Не отчел, че по делото липсват доказателства за твърдяната от органа „опасност за осуетяване на инвестиционното предложение от национално значение, финансирано по оперативна програма „Транспорт“. Не коментирал факта на налични обществени интереси против осъществяването на инвестиционното предложение. Не коментирал основания на чл. 18, ал. 2 от Закона за защитените територии (ЗЗТ) и на чл. 5 и 6 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) приоритет на опазване и поддържане на биологичното разнообразие в дивата природа за сметка на развитието на икономическата дейност, както и факта, че „защитените територии и зони представляват особена значимост и важност за обществото и държавата“. Съдът не обсъдил необходимостта от извършване на сравнителен баланс на държавния интерес от реализирането на инвестиционния проект и превантивното опазване на защитената зона. Възможността, в случай на реализация на проекта с предварително изпълнение, да се стигне до унищожаването на приоритетни за опазването от Европейския съюз на биологични видове

или местообитания, което държавата е имала възможност да избегне чрез изчакване на влизането в законна сила на решението по екологичната оценка на въздействието на околната среда, би довело до наказателна процедура срещу страната, в резултат на което не само няма да бъдат усвоени европейски средства, но ще бъдат наложени и финансови глоби в явен ущърб на обществения и държавен интерес. Съдът не коментирал изложените в жалбата данни за въздействието на инвестиционния проект върху защитени зони, в т.ч. и поисканото от сдружението алтернативно решение. Частният жалбоподател сочи, че е налице нарушение и на чл. 9 от Орхуската конвенция. Спирането на действието на обжалваните екологични разрешителни трябва да гарантира, че решението на съда по основното дело все още може да има въздействие върху действителната ситуация и не се ограничава до констатация. Моли съда да отмени обжалваното определение и да отмени допуснатото предварително изпълнение на решението по оценка на въздействието върху околната среда №4-2/2012г.
Ответникът по частната жалба – министърът на околната среда и водите, счита същата за неоснователна. Съдът правилно и обосновано приел, че реализацията на инвестиционния проект е с национално значение, финансирано по Оперативна програма „Транспорт“, и неговото осуетяване ще засегне важни държавни интереси. Обосновано приел, че предварителното изпълнение обезпечава изпълнението на проекта като задоволява обществените интереси от безопасна и удобна пътна инфраструктура. Сочи, че забавянето на проекта ще осуети усвояването на планираните средства и ще доведе до загуба на осигуреното финансиране. Сочи, че твърденията на частния жалбоподател са общи и недоказани, без да е отчетена оценката, изключваща оказването на отрицателно въздействие върху предмета и целите на опазване в засегнатите защитени зони. Счита, че основаната част от възраженията на частния жалбоподател касаят спора по същество. Твърди, че изложените в частната жалба обстоятелства не обосновават извод, че допуснатото предварително изпълнение би причинило на оспорващия значителна или трудно поправима вреда, т.е. освен предвидените в чл. 60, ал. 1 АПК условия, следва да се съобразят и тези по чл. 166, ал. 2 АПК. Частният жалбоподател не е мотивирал искането си с нови доказателства, установяващи значителни или трудно поправими вреди. Моли съда да остави без уважение частната жалба.
Ответникът се представлява от директор на дирекция „Правно-нормативно обслужване и обществени поръчки“ Валерия Герова.
Върховният административен съд счита частната жалба за процесуално допустима – подадена е от надлежна страна, в рамките на преклузивния срок по чл. 230 АПК и срещу съдебен акт, подлежащ на обжалване с частна жалба.
Разгледана по същество частната жалба е неоснователна.
За да постанови обжалваното определение съдът приел, че предварителното изпълнение е допуснато, тъй като реализацията на инвестиционния проект е с национално значение и неговото осуетяване, финансирано по Оперативна програма „Транспорт“, ще засегне важни държавни и обществени интереси. Приел, че проекта задоволява обществените интереси по безопасна и удобна пътна инфраструктура. Приел, че предложението е съобразено с природните характеристики на територията като са предвидени мерки за опазване на околната среда. Съдът съпоставил вредите от изпълнението и от неизпълнението и приел, че от закъснението на изпълнението на проекта ще последват значителни вреди, поради което интереса на инвеститора и на обществото следва да бъде защитен. Въз основа на това направил извод за неоснователност на искането за отмяна на допуснатото предварително изпълнение.
Този извод на съда е правилен.
От доказателствата по делото е безспорно, че с решение №325 от 19.05.2011г. Министерският съвет определил „обходен път на гр. Габрово от км 0+000 до км 31+000“ за обект с национално значение и за национален обект. Безспорно е също, че на основание чл. 99, ал. 2 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), чл. 19, ал. 1 от Наредбата за условията и

реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (Наредбата) във вр. с чл. 31 ЗБР и чл. 39, ал. 12 от Наредбата за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони (Наредба за ОС) ответникът одобрил осъществяването на инвестиционно предложение за „Път I-5 „Обход на град Габрово от км 0+000 до км 30+673.48 с тунел под вр. Шипка, етапна връзка при км 20+120 с дължина 3130 (от км 0+000до км 3+130) и съпътстваща инфраструктура (въздушни ел. проводи, „т.т. линии“ и хидросъоръжения) – за I-ви и II-ри етап – рехабилитация на съществуващото трасе; за III-ти етап (от км 10+939 до км 16+010) по „син“ вариант; за IV-ти етап (от км 16+010 до км 20+120) и етапа връзка (от км 0+000 до км 3+130) по „червен“ вариант; за V-ти етап с тунел под вр. Шипка с дължина 3220 км (от които 20+120 до 24+400 и от км 27+620 до км 30+673,48) по „червен“ вариант. Безспорно е, че възложителят поискал поради опасност от осуетяване реализирането на инвестиционното предложение – финансирано по Оперативна програма „Транспорт“, допускане на предварително изпълнение, а министърът – на основание чл. 60, ал. 1 АПК, с цел защита на особено важен държавен и обществен интерес допуснал предварително изпълнение на решението.

Съдът счита за необходимо първо да посочи, че преценката за законосъобразността на всеки административен акт се извършва въз основа на посочените в него фактически и правни основания. В обжалваното разпореждане административният орган не изложил фактически основания за допуснатото предварително изпълнение. Такива – безспорно подробно аргументирани, са изложени от него в представените по делото становища по жалбите на частния жалбоподател. Вярно е, че съдът по принцип приема в практиката си възможността мотивите да бъдат изложени допълнително, т.е. последващото излагане на мотиви не винаги и не автоматично е съществено нарушение на изискването за форма, което води до отмяна на акта. Но своевременното излагане на мотиви е гаранция за правата на страните в административното производство. В случая, видно от жалбата, правото на частния жалбоподател на защита не е накърнено в такава степен, която да прави нарушението съществено и с оглед на това да налага само на това основание отмяна на акта, но то следва да бъде посочено с оглед на общото задължение на административния орган да упражнява правомощията си по разумен начин и добросъвестно, както изисква чл. 6, ал. 1 АПК.

Отчитайки изложеното въззивният съд счита, че първоинстанционният съд правилно извършил преценката си за законосъобразност на оспореното разпореждане на основата на изложеното в решение №4-2/2012г., на правното основание на разпореждането и на мотивите на административния орган, изложени в становището по жалбата на сдружението.

Както правилно приел съда, за да е законосъобразно допуснатото на основание чл. 60, ал. 1 АПК предварително изпълнение в посочената в акта хипотеза, е необходимо административният орган да е доказал, първо, че е налице държавен и обществен интерес, и второ, че този интерес е особено важен и се нуждае от защита.

Компетентен да определи необходимостта и значимостта на обекта, т.е. интереса за държавата и обществото, е Министерският съвет, с оглед на общото си правомощие по чл. 105, ал. 1 от Конституцията. С решение по протокол №13 от 07.04.2010г. и след проведено обществено обсъждане Министерският съвет приел Стратегия за развитие на транспортната система на Република България до 2020 г. (http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Transport_Strategy_2020_last_r.pdf). В документа, в изпълнение на общата европейска транспортна политика, като приоритетно направление на територията на страната за развитието на трансевропейската транспортна мрежа е включен и общоевропейски транспортен коридор IX Хелзинки – Санкт Петербург – Москва – Киев – Любашевка – Кишинев - Букурещ – Русе – Димитровград – Александрополус. На българска територия трансевропейският транспортен коридор минава през трасето Русе – Велико Търново – Стара Загора – Димитровград – Хасково – Кърджали – Подкова – прохода Маказа като процесното инвестиционно предложение е част от трасето. Изграждането му на ниво

Европейски съюз ще доведе до оптимизиране на връзката между Балтийско и Средиземно море и Балтийско и Черно море, на национално ниво ще доведе до по-пълното географско обединение на страната, а на местно ниво ще реши сериозния проблем на гр. Габрово свързан с автомобилния поток, който минава през централната част на града, която поради географските особености на релефа създава изключителни затруднения.
Оценката за необходимостта и значимостта на обекта Министерският съвет обективирал в свое решение №325 от 19.05.2011г., с което определил „Обходен път на гр. Габрово от км 0+000 до км 31+000“ за обект с национално значение, както и включвайки го в проектите, осъществявани чрез Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013г. Следователно безспорно процесното инвестиционно предложение е такова от държавен и обществен интерес. Възможно е, както твърди частният жалбоподател да има граждани, които не споделят оценката на Министерския съвет за държавен и обществен интерес от реализирането на обекта, но частният жалбоподател не е представител на тези граждани, а чужди права могат да бъдат упражнявани в съда само по силата на законова разпоредба.
Преценката дали даден интерес е особено важен административният орган прави в рамките на обществените отношения, които има компетентността да регулира и като прецени степента на значимост на държавния и обществен интерес. Видно от мотивите на административния орган факта, който е обусловил преценката му за особената важност на държавния и обществен интерес е обвързаността на възможността да бъде осъществен проекта със спазването на определени срокове за неговото финансиране. Включването на проекта в Оперативна програма „Транспорт“ 2007 – 2013г., както и в индикативната годишна програма за 2012г., означава заделянето за него на финансов ресурс – национален и европейски, възможността за използването на който е обвързана със срок. Този срок изтича 2013г. Следователно извода за особената важност е направен на базата на преценката на въздействието, което отлагането на изпълнението на дадените задължителни указания до момента на влизане в сила на административния акт – решение №4-2/2012г., би имало върху този държавен и обществен интерес – изграждане на обекта, и върху опазването на защитената зона.
Какво означава фактически отлагането на изпълнението на задължителните указания дадените с решение №4-2/2012г. до влизането му в сила за изграждането на обекта? Това означава до тогава, докогато решение №4-2/2012г. не стане окончателен стабилен административен акт не могат да бъдат извършвани никакви действия по инвестиционното предложение в т.ч. и за фазата на проектиране. С оглед на съществуващата в чл. 99, ал. 6 ЗООС възможност решението по оценката на въздействието върху околната среда да бъде оспорено по съдебен ред и при отчитане на средната продължителност на едно съдебно двуинстанционно производство, до изтичане на срока за възможно финансиране с изключително голяма степен на вероятност е налице възможност да няма окончателен административен акт. Това значи невъзвратимо да бъде изгубена възможността обекта да бъде изпълнен и следователно да бъде осъществен държавния и обществен интерес.
В противовес на това не се установява, а и частният жалбоподател не сочи конкретни доводи и факти, само хипотетично твърди, че допуснатото предварително изпълнение ако доведе до унищожаване на приоритетни за опазване от Европейския съюз биологични видове или местообитавания, което държавата е имала възможност да избегне чрез изчакване влизането в сила на решението по оценка на въздействието, би довело до наказателна процедура срещу страната.
Преценката на възможното реално въздействие на допуснатото предварително изпълнение върху осъществяването на държавния и обществен интерес и върху защитената зона изисква да бъде отчетен и законово определения ред за извършване на строителството на обекти от характера на процесния и с оглед на това възможностите, които инвеститора има на различните етапи от изпълнението. Оценката на въздействието върху околната среда

гарантира недопускане на съществено отрицателно въздействие върху околната среда и биологичното разнообразие в резултат на осъществяването на инвестиционния проект. За да се осъществи инвестиционния проект е необходимо да се преминат етапите на проектиране, на съгласуване, на одобряване, на промяна предназначението на земята, на отчуждаване на засегнатите имоти. Едва след това е възможно издаването на разрешение за строеж и чак тогава може да се достигне до момента на започване на фактическото строителство. Всеки един етап е условие и предпоставка за следващия.

Допуснатото предварително изпълнение на оценката на въздействието върху околната среда не означава автоматично незабавно фактическо строителство на терена. То означава, че в началото на процеса по осъществяване на проекта – на етап проектиране, са поставени изискванията за опазване на околната среда. Т.е., проектирането в конкретния случай ще се осъществи при отчитане на предвидените в решението 14 изисквания към фазата на проектиране, тъй като те ще бъдат задължителни за проекта. При това положение и отчитайки нормативно определената продължителност на съгласуване и одобряване на инвестиционното предложение, която е ноторно, че изисква значителен период от време, съдът счита, че на настоящия етап не са налице доказателства, които да създават основателно съмнение за необратимо въздействие на допуснатото предварително изпълнение на оценката за въздействие върху защитената зона. Наред с това, в рамките на съдебното производство по оспорване на оценката по същество, през целия този времеви период до влизане в сила на решение №4-2/2012г., частният жалбоподател има на разположение ефективно средство за защита чрез възможността да поиска от съда спиране на допуснатото предварително изпълнение на основание чл. 166, ал. 2 АПК. Във всеки един момент до влизане в сила на оценката, когато частният жалбоподател прецени, че е налице опасност за защитената територия, той може да поиска съда да постанови спиране на предварителното изпълнение.

Що се отнася до твърдението на жалбоподателя за необсъдени алтернативни възможности, ако в хода на проверката за законосъобразност на решението се установи твърдяната незаконосъобразност единствения резултат от това ще бъде отмяна на оценката, изготвяне на нова и в резултат на това изготвяне на нов проект, който ще трябва да се съобрази с предписанията на новата екологична оценка. До никакво пряко въздействие върху защитените територии няма да се достигне, тъй като инвестиционното предложение е само на фаза проектиране.

Неоснователно е твърдението на частния жалбоподател, че с допуснатото предварително изпълнение на оценката е лишен от последна възможност да посочи пропуски не само в законосъобразността, но и за целесъобразността на акта. Тази негова възможност е преклудирана не от предварителното изпълнение, а от постановяването на акта. С постановяването на акта обсъжданията по неговата целесъобразност приключват, тъй като органът е избрал целесъобразното решение, чиято законосъобразност подлежи на съдебен контрол.

Съдът изцяло споделя изложените от частния жалбоподател принципни разбирания за целта на мерките по чл. 9, ал. 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция). Безспорно, международният договор изисква националното законодателство да позволи прилагането на адекватни и ефективни мерки, включително такива като налагането на подходящи възбрани (забрани). Но точно тази възможност е осигурена от националното законодателство, както с възможността да се оспорва предварителното изпълнение, така с възможността да се оспори акта по същество, така и с възможността да се поиска спиране на предварителното изпълнение във всеки един момент до влизане на оценката по въздействието в сила. Наред с това точно преценката за реалното въздействие на допуснатото предварително изпълнение върху защитената територия и за обективната възможност, с оглед на фазата, на която инвестиционното предложение се

намира, ако е налице някаква недостатъчна степен на защита на даден биологичен вид или местообитаване реално да се предотврати необратимото увреждане обосновават на този етап законосъобразността на допуснатото предварително изпълнение.
Неоснователно е твърдението на ответника по частната жалба, че в производството по оспорване на допуснатото предварително изпълнение жалбоподателят трябва да докаже причиняването на значителна или трудно поправима вреда. Производствата по чл. 60, ал. 2 и чл. 166, ал. 2 АПК са две различни и самостоятелни производства. В производството по чл. 60 АПК се проверява законосъобразността на разпореждането на органа за предварително изпълнение, което не е влязло в сила. С оглед на това доказателствената тежест е на административния орган. Той е този, който трябва, с оглед на чл. 170, ал. 1 АПК да установи фактите и обстоятелствата, на които основава акта си. Производството по чл. 166, ал. 2 АПК е по повод искане на заинтересованата страна да се спре изпълнението на вече влязло в сила разпореждане за предварително изпълнение поради възможността да настъпят значителни или трудно поправими вреди. Доказателствената тежест тогава е на страната, която черпи права от твърдяния факт.
С оглед на изложеното съдът счита, че твърдяните от частния жалбоподател нарушения не са допуснати в обжалваното определение. Съдът правилно определил релевантните за предмета на делото факти и ги приложил към правилната правна норма, в резултата на което направил правилен извод за законосъобразност на допуснатото предварително изпълнение на решение №4-2/2012г. Поради това обжалваното определение следва да остави в сила.
Водим от горното и на основание чл. 236 АПК Върховният административен съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОСТАВЯ В СИЛА определение №7516 от 29.05.2012г. на Върховен административен съд, постановено по административно дело №6182/2012г.
ОПРЕДЕЛЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,
ПРЕДСЕДАТЕЛ:
/п/ Джузепе Роджери
ЧЛЕНОВЕ:
/п/ Иван Раденков
/п/ Соня Янкулова
/п/ Лозан Панов
/п/ Георги Чолаков
С.Я.