

Тема: Решение №15765

От: <Saved by Windows Internet Explorer 8>

Дата: Mon, 28 Dec 2009 14:49:58 +0200

## РЕШЕНИЕ

№ 15765

София, 21/12/2009

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на втори ноември две хиляди и девета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

ЙОВА ПРОДАНОВА

при секретар  
на прокурора

Мадлен Дукова

и с участието  
изслуша  
докладваното

от председателя МАРИНА МИХАЙЛОВА  
по адм. дело № 12421/2008. [Document Link Icon](#)

Производството по делото е образувано на основание чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) по жалби на Сдружение за дейност в обществена полза "Асоциация на парковете в България", град София, Българска фондация "Биоразнообразие" - град София и Сдружение за дива природа "Балкани" - град София срещу становище по екологична оценка № 1-2/2008 година на министъра на околната среда и водите относно изменение на Общия устройствен план /ОУП/ на община Царево.

В жалбите се правят оплаквания за нищожност на становището, алтернативно за неговата незаконосъобразност, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и на материалноправни норми.

Ответникът - министърът на околната среда и водите, чрез процесуалния си представител поддържа становище за недопустимост на жалбите, поради обстоятелството, че оспореното становище не носи белезите на административен акт, който да подлежи на съдебен контрол. Алтернативно поддържа становище за неоснователност на жалбите.



Същото становище поддържа и процесуалния представител на заинтересованата страна - министърът на регионалното развитие и благоустройството.

Заинтересованите страни - кмета на Община Царево и Общински съвет град Царево, чрез пълномощника си адв. Недева поддържат становище за неоснователност на жалбите и законосъобразност на оспорения административен акт. Върховният административен съд, като взе предвид представените по делото писмени доказателства и становищата на страните, приема за установено следното: С оспореното становище по екологична оценка № 1-2/2008 година на министъра на околната среда и водите, издадено на основание чл. 26, ал. 1, т. 1 от Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, във връзка с чл. 31, ал. 4 от Закона за биологичното разнообразие /ЗБР/ и чл. 36 от Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони, е съгласувано изменение на ОУП на община Царево.

Процедурата по извършване на екологична оценка на планове и програми е регламентирана в глава шеста, раздел втори от Закона за опазване на околната среда /чл. 84-91/, в Наредбата за условията, реда и методите за извършване на екологична оценка на планове и програми /заглавието изм. в ДВ, бр. 3 от 2006 година и Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони /в сила от 11.09.2007 година./

Съгласно чл. 81, ал. 3 от ЗООС екологична оценка на планове и програми се извършва едновременно с изготвянето им, а според чл. 82, ал. 1 от същия закон тази оценка се съвместява изцяло с действащите процедури за изготвяне и одобряване на плановете и програмите. Оценката завършва със становище на съответния компетентен орган по околна среда - в случая министъра на околната среда и водите, което, видно от разпоредбата на чл. 27, ал. 1 от НУРМИЕОПП се оповестява заедно с плана чрез страницата на възложителя в интернет и/или по друг подходящ начин, включително по начина за обявяване на плана, предвиден в съответния специален закон.



Следователно становището по екологичната оценка на изменението на устройствения план е неразделна част от плана - арг. чл. 125, ал. 6 от ЗУТ. В този контекст преценката за законосъобразност на ОУП включва и въпросът за съответствието на екологичната оценка с нормативно установените критерии и правила за изготвянето и приемането ѝ.

При разглеждането на преписката е било в сила изменение на чл.31 от Закона за биологичното разнообразие /изм. ДВ, бр. 52 от 2007 г./, с което е било предвидено, че оценката на плановете, програмите и инвестиционните предложения, попадащи в обхвата на Закона за опазване на околната среда, се извършва чрез процедурата по екологична оценка, съответно чрез процедурата по оценка на въздействието върху околната среда по реда на Закона за опазване на околната среда и при спазване на специалните разпоредби на този закон и наредбата по чл. 31а. Прието е било, че предвидената с нормативния акт оценка за съвместимостта се прилага и за плановете, програми, проекти и инвестиционни предложения, които към момента на влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие (ДВ, бр. 52 от 2007 г.) не са одобрени по реда на съответния специален закон или подзаконов нормативен акт, въз основа на който се разработват, или са одобрени, но не са влезли в сила, независимо дали попадат в обхвата на Закона за опазване на околната среда и дали за тях е налице завършена или започнала процедура по оценка на въздействието върху околната среда или екологична оценка съгласно глава шеста от Закона за опазване на околната среда.

В чл. 3, ал. 1 от Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на плановете и програми е предвидена следната последователност: 1. преценяване на необходимостта и обхвата на ЕО; 2. изготвяне на доклад за ЕО; 3. провеждане на консултации с обществеността, заинтересувани органи и трети лица, които има вероятност да бъдат засегнати от плана или програмата; 4. отразяване на резултатите от консултациите в доклада за ЕО; 5. определяне на мерките за наблюдение и контрол при прилагане на плана или програмата; 6. издаване на становище по ЕО; 7. наблюдение и контрол при прилагане на плана или програмата.



При издаване на оспореното становище по ЕО за изменение на ОУП на община Царево са спазени административнопроизводствените правила. Процедурата е започнала въз основа на взето решение № 29/30.12.2003 година на Общински съвет град Царево за изготвяне на проект за изменение и допълнение на ОУП на Община Царево. С решение от 01.03.3004 година ОбС е одобрил задание за изработване на проект за изменение на проект за изменение на ОУП на Община Царево. Изготвен е доклад за ЕО на изменение на ОУП на Община Царево от авторски колектив, който отговаря на изискванията на чл. 86, ал. 3, т. 1-10 от ЗООС. Проведени са консултации с обществеността, заинтересувани органи и трети лица, като резултатите са отразени в приложена към административната преписка справка. Заинтересуваните държавни органи са изложили писмено становището си. Изготвена е оценка за съвместимост на ОУП на Община Царево с предмета и целите на защитени зони "Босна", "Караагач" и "Странджа", кореспондиращи с Директивата за местообитанията и Директивата за птиците. Видно от протокол от 11.01.2008 година, на същата дата в читалище "Г. Кондолов" - град Царево е проведено обществено обсъждане за изменението на ОУП на Община Царево. На 07.08.2008 година министърът на околната среда и водите е издал становище по екологичната оценка относно изменението на ОУП на Община Царево № 1-2/2008 година.

Становището е издадено от компетентния орган, посочен в разпоредбата на чл. 84, ал. 1 от ЗООС и в предвидената форма. Становището е мотивирано, съгласно изискванията на чл. 84, ал. 1 от ЗООС, като съдържа мерките по чл. 89, които следва да се предприемат. В раздел I са предвидени мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последствия от осъществяването на изменението на ОУП на Община Царево, а в раздел II са предвидени конкретни мерки за наблюдение и контрол при прилагането на изменението на ОУП на Община Царево.

Жалбоподателите правят оплаквания за допуснати нарушения, свързани със сформирането на Експертния съвет, и участвалите експерти, изготвили доклада по ЕО, като твърдят, че са нарушени разпоредбите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и т. 3 от



Наредбата за условията и реда за извършване на оценка за съвместимост на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на защитените зони, тъй като част от експертите са свързани лица по смисъла на ТЗ или нямат необходимия опит и научна дейност. Съдът намира, че тези доводи нямат отношение към извършваната по делото проверка за законосъобразност на крайния административен акт, тъй като не прави разграничение между понятията за държавен орган и неговия личен състав и помощните му органи. Държавният орган е институция, предназначена да осъществява държавното управление в различните социални области, която има личен състав, определен чрез избор или назначаване. Правоотношението по определяне на личния състав на държавния орган не следва да бъдат подлагано на преценка от съда, пред който се разглежда спор относно законността на взетите от органа решения. Актът се издава не от името на лицето, избрано или назначено в състава на институцията, а от името на държавния орган, който чрез дейността си упражнява принадлежащата на държавата власт. Поради това допуснатите при формирането на личния състав на административния орган и на помощните му органи законови несъответствия не могат да опорочат направеното от административния орган волеизявление, което следва да се възприема като воля на държавата. Съобразена с това положение е нормата на чл. 146 от АПК, която урежда обхвата на упражнявания от съда контрол за законосъобразност. Посочено е ясно, че преценката на съда, намерила израз в постановеното по съществото на спора, се основава на проверка за издаването на акта от компетентен орган и в съответната форма, за спазването на процесуалноправните и материалноправните разпоредби по издаването му и съобразяването му с целта, преследвана от закона. С оглед на изложеното по-горе становището по ЕО е постановено при спазване на административнопроизводствените правила. Втората група оплаквания в жалбите са за незаконосъобразност на административния акт, поради допуснати нарушения на материалния закон и несъответствието му с неговата цел. Навеждат се доводи за допуснати нарушения на Директива 79/409/ЕИО /за опазване на



дивите птици/ и Директива 92/43/ЕИО /за опазване на природните местообитания/, предвид наличието на защитени територии в рамките на площта, обхваната от ОУП на Община Царево. Конкретни правни норми от двете Директиви, за които се твърди, че са нарушение, не се сочат от жалбоподателите. Твърденията за нарушение на Директива 79/409/ЕИО за опазването на дивите птици и на Директива 92/43/ЕИО за запазването на природните местообитания и на дивата флора и фауна, също са неоснователни. Двете Директиви регламентират задължението на държавите членки по отношение на защитените територии. Посочените директиви са транспонирани в ЗБР, като промените в последния са обнародвани в ДВ, бр. 94/2007 г., нормите на чл. 4, ал. 5, вр. чл. 6, ал. 2, 3 и 4 от Директива 92/43/ЕИО за запазването на природните местообитания и на дивата флора и фауна са възпроизведени в чл. 31 и сл. от ЗБР.

Доводите, изложени в касационната жалба, по съдържанието на доклада за ОВОС, съдът намира за неоснователни. Според жалбоподателите в доклада по ЕО има противоречия между изложените факти във връзка засягане на природни видове и местообитания и крайния извод, че няма да има сериозни уреждания върху тях. Сочи се също така, че в доклада липсват алтернативи, които административният орган е длъжен да предложи, съобразно изискванията на двете Директиви.

Докладът отговаря на изискванията за обхват и съдържание, посочени в разпоредбите на чл. 86, ал. 3 от ЗООС - изложено е описание на основните цели на плана и връзката с други планове /т.1.1. от доклада/, направена е оценка на текущото състояние на компонентите и факторите на околната среда, културно-историческото наследство и тяхното евентуално развитие без прилагането на плана /т.2/; направени са характеристики на околната среда за територии, които могат да бъдат значително засегнати /т.3/; обсъдени са съществуващи екологични проблеми, имащи отношение към плана, включително отнасящи се до райони с особено екологично значение /т.4/; обосновани са целите за опазване на околната среда на национално и международно равнище, имащи отношение към плана и начинът, по който тези цели са взети при изготвянето на плана /т.5/; посочени са възможните



значителни въздействия върху околната среда, по компоненти и фактори, културно-историческото наследство и връзката между тях /т.6/; изложени са мерките, които са предвидени за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятните последици от осъществяването на плана върху околната среда /т.7/; изложени са мотиви за избор на разгледаните алтернативи и описание на методите за извършване на екологична оценка /т.8/, както и описание на необходимите мерки във връзка с наблюдението по време на прилагането на плана /т.9/, изготвено и нетехническо резюме на екологичната оценка /т.10/.

Неоснователни са и доводите, че не е отчетен ефектът на изготвянето на плана върху застрашените природни местообитания и видове. Съставът на растителните и животински видове, срещащи се на терена, тяхната численост и местообитания са описани подробно в Доклада за ЕО, като са взети предвид при количественото оценяване на риска от прилагането на плана за растителния и животинския свят. За запазване на специфичните природни дадености в Доклада за ЕО и решението за ЕО са дадени задължителни предписания и план от мерки за запазването им.

Неоснователни са оплакванията в жалбата са за нарушение на изискванията на Директива 92/43/ЕИО за запазването на природните местообитания и на дивата флора и фауна. В случая се касае за изготвяне на ОУП, който съгласно разпоредбата на чл. 104 от ЗУТ са основа за цялостното устройство на териториите на общините или на части от тях, като предвижданията на плана се определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и културно-историческото наследство, са задължителни при изготвянето на ПУП. Общият устройствен план няма пряко приложение за разрешаване на строителството - арг. от чл. 104, ал. 3 от ЗУТ. Предвид на тази уредба в ЗУТ по отношение на ОУП, които нямат пряко приложение при разрешаването на строителството, всяко конкретно разрешаване на строителство или на одобряване на инвестиционно предложение в територията на действия на конкретния план, отново ще бъде извършена оценка за



въздействието върху околната среда, при което ще следва да намерят пряко приложение, както нормите на вътрешното ни законодателство по опазване на околната среда, така и общностното право. Поради това при изготвянето на ЕО за изменението на ОУП на Община Царево не са налице допуснати нарушения на материалното право, включително и на двете посочени по-горе Директиви, с оглед наличието на защитени територии в рамките на плана.

Изпълнени са изискванията на чл. 6, т. 2 от Директива 92/43/ЕИО, съгласно която държавите - членки вземат подходящи мерки за предотвратяване със специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, за които за определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива. Понятието "състояние на запазване на естествените местообитания" е дадено в чл. 1, б. "д" от Директивата и то "означава съвкупността от въздействия върху естественото местообитание и характерните за него видове и които могат да повлияят дългосрочно на естественото му разпространение, структура и функции и на дългосрочното оцеляване на характерните видове в рамките на територията, посочена в чл. 2, като състоянието на запазване се счита за "благоприятно", ако естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще". Същото се отнася и за Директива 79/409/ЕИО/за опазване на дивите птици/. В случая административният орган е изпълнил изискването и на чл. 24, ал. 3, т. 3 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения, която изисква компетентният орган да извърши оценка на качеството на доклада въз основа на критерии, един от които е равностойно описание, анализ и съпоставка на алтернативите. В доклада по ЕО са посочени алтернативни решения, които визират отделните алтернативи, от които следва извода, че предварителните оценки по отношение на очакваните въздействия върху компонентите на околната среда са приети за незначителни и не предполагат "нулева алтернатива", по смисъла на § 1, т. 26 от Допълнителната разпоредба на ЗООС.



Предвид на изложеното, оспореното становище по екологична оценка относно изменението на ОУП на Община Царево е законосъобразно и жалбата срещу него следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК,  
Върховният административен съд, пето отделение,

**РЕШИ:**

ОТХВЪРЛЯ жалбите на Сдружение за дейност в обществена полза "Асоциация на парковете в България", град София, Българска фондация "Биоразнообразие" - град София и Сдружение за дива природа "Балкани" - град София срещу становище по екологична оценка № 1-2/2008 година на министъра на околната среда и водите относно изменение на Общ устройствен план /ОУП/ на община Царево.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Вярно с оригинала,  
секретар:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**/п/ Марина Михайлова

**ЧЛЕНОВЕ:**/п/ Виолета Главинава

/п/ Йова Проданова

М.М.