


Предишно Р/О: 

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 14549**София, 11/20/2012**


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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:МАРИНИКА ЧЕРНЕВА**ЧЛЕНОВЕ:**ТЕОДОРА НИКОЛОВА

ЕМИЛИЯ МИТКОВА

ДОНКА ЧАКЪРОВА

СВИЛЕНА ПРОДАНОВА

при секретар
на прокурораи с участието
изслуша
докладванотоот съдията **СВИЛЕНА ПРОДАНОВА**
по адм. дело № 13311/2012. 

Производството е по реда на чл. 229 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба на Община Радомир, представлявана от кмета на общината, и частна жалба на Димитър Богданов Лямов, Вергиния Димитрова Богданова, Пламен Борисов Цамбов, Митко Боянов Гиздов, Никифор Кирилов Давидов, всички в качеството им на членове на инициативен комитет за обявяване на землищата на с.Горна Диканя и с.Долна Диканя за екологично чист регион, а местността „Вакарелец“ за Екопарк; Йорданка Георгиева Турулийска; Симеон Георгиев Горолов и Станка Златкова Попова, всички от с.Долна Диканя, представлявани от адв. Весела Кръстева, срещу определение № 11514/20.09.2012г., постановено по адм. дело №14159/11г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение, с което са оставени без разглеждане техните жалби против решение № 748/07.10.2011г. на Министерския съвет на Република България и е прекратено производството по делото.

В частните жалби се твърди, че обжалваното определение е неправилно, незаконосъобразно и необосновано, като във всяка отделна частна жалба са изложени конкретни аргументи в подкрепа на становището на всеки един от частните жалбоподатели, че е активнолегитимиран и има правен интерес да оспорва решението на Министерски съвет. Частните жалбоподатели искат да бъде отменено оспореното определение и делото да бъде върнато за продължаване на съдопроизводствените действия.

Ответникът - Министерски съвет на Република България, чрез процесуалния представител юрск Мариана Славкова, във възражение, излага съображения за неоснователност на частните жалби.

Ответникът в настоящото производство, заинтересована страна в главното производство, Министърът на икономиката, енергетиката и туризма, не взема становище по частните жалби.

Ответникът в настоящото производство, заинтересована страна в главното производство, „Голдън Бийч Прима БГ“ ЕООД, чрез управителя Георги Лесидренски, във възражение, излага съображения за неоснователност на частните жалби.

Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия, след като прецени допустимостта на частните жалби и наведените в тях доводи, приема, че са процесуално допустими като подадени в срок от участници в първоинстанционното производство, а разгледани по същество са основателни, поради следните съображения:

С обжалваното определение № 11514/20.09.2012г. са оставени без разглеждане жалбите, подадени от кмета на община Радомир, от Димитър Богданов Лямов, Вергиния Димитрова Богданова, Пламен Борисов Цамбов, Митко Боянов Гиздов, Никифор Кирилов Давидов, всички в качеството им на членове на инициативен комитет за обявяване на землищата на с.Горна Диканя и с.Долна Диканя за екологично чист регион, а местността „Вакарелец“ за Екопарк, от Йорданка Георгиева Турулийска, Симеон Георгиев Горолов и Станка Златкова Попова, всички от с.Долна Диканя, община Радомир, против решение № 748/07.10.2011г. на Министерския съвет /МС/ на Република България и е прекратено производството по делото.

За да постанови атакуваното определение, тричленният състав на ВАС е приел, че всички жалби са процесуално недопустими поради липса на правен интерес на подателите им, поради това, че не са страни по правоотношението по издаване на удостоверение за търговско откритие, нито в това по предоставяне на концесия по реда на чл.29 от Закона за подземните богатства /ЗПБ/. Позовава се на характера на оспорения акт, който не представлява „решение за околната среда“, на правилото на чл.54,ал.3 ЗПБ и на неприложимостта на Орхуската конвенция. Прието е също, че решението за предоставяне на концесия не засяга права и не може да засегне правната сфера на жалбоподателите като собственици на имоти, попадащи в територията на находището, тъй като подземните богатства за изключителна държавна собственост, а за ползването на надземните територии от концесионната площ е предвидена последваща процедура по договаряне по реда на глава V ЗПБ. В обобщение, първоинстанционният съдебен състав, прави извод, че не е установен личен, пряк и непосредствен правен интерес на жалбоподателите от оспорване на решението на МС като индивидуален административен акт, поради което приема жалбите за недопустими.

Така постановеното определение е неправилно и незаконосъобразно.

Пред тричленния състав на ВАС е оспорено решение № 748/07.10.2011г. на МС на РБ, публикувано в ДВ бр.81/2011г., поправено в ДВ бр.30/2012г., с което на основание чл. 54, ал. 5 и ал. 6 във връзка с чл. 5, т. 3, чл. 6, ал. 3 и чл. 29 от ЗПБ е предоставена концесия за добив с предмет - експлоатация на подземни богатства по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗПБ - метални полезни изкопаеми - златно-сребърни руди, представляващи изключителна държавна собственост, от находище „Диканите“, участък „Вакарелец“, разположено в землищата на с. Горна Диканя и с.Долна Диканя, община Радомир, област Перник, със срок на концесията - 35г. и концесионер „Голдън Бийч Прима БГ“ ЕООД.

Във връзка с обжалване на решението за предоставяне на концесия принципно се поставя въпросът допустимо ли е обжалване от лица, които не са били страни в правоотношението по издаването му. В случая не е спорно, че гореизброените жалбоподатели не са били страни нито в развитото се

административно правоотношение по издаване на решението за предоставяне на концесия, нито по издаване на удостоверение за търговско откритие.

ВАС, в настоящия си петчленен състав на първа колегия, приема за незаконосъобразни изводите на първоинстанционния тричленен състав на четвърто отделение на ВАС, относно нелегитимността на трети лица, които не са страни в правоотношението по предоставяне на концесия, да оспорват крайния индивидуален административен акт, който се издава.

За този извод няма законово основание. Съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за концесиите (ЗК), предоставянето на концесия за добив на подземни богатства се извършва при условията и по реда на ЗПБ. Съгласно приложимата разпоредба на чл. 54, ал. 7 от ЗПБ - решението на Министерския съвет може да се обжалва по реда на АПК в 14-дневен срок след обнародването му в "Държавен вестник". Тричленният състав на ВАС неправилно се позовава на правилото на чл.54, ал.3 ЗПБ, което касае отказ за откриване на производство за предоставяне на концесия, поради което е неотнормосимо. В разпоредбата на чл. 54, ал. 7 от ЗПБ не е посочен кръгът на лицата, които са активно легитимирани да подават жалби, поради което следва да се възприеме общият принцип, залегнал в нормата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, а именно, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Конституционният законодател е предвидил възможност за ограничаване чрез закон на съдебния контрол по отношение на определена категория административни актове, но не е регламентирал възможност да бъде ограничено правото на жалба за определена категория лица срещу обжалваеми по принцип административни актове. В случая специалният закон не е ограничил съдебния контрол спрямо актове, издадени по реда на чл. 29 от ЗПБ, поради което с оглед обстоятелството, че решението на МС представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК право да го оспорват, съгласно чл. 147, ал. 2 от АПК, имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. Неправилно е ограничаването на кръга на лицата с право на жалба само до адресатите на акта, респективно до участниците в административна фаза на производството по издаване на акта. Ограничаване на кръга на заинтересованите лица само до адресатите на акта, освен че не е нормативно регламентирано, би довело до пълно изключване от съдебен контрол на административни актове, с които се удовлетворяват исканията на техните адресати, до изначално ограничаване на съдебния контрол по отношение на цяла категория административни актове, поради това, че адресатите са им придобили исканите права или са им признати претендираните права, и нямат правен интерес да обжалват, което е пряко противоречие с принципа на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Ето защо се приема, че трети лица за правоотношението по предоставяне на концесия по реда на чл.29 ЗПБ имат право на жалба срещу решението за предоставяне на концесия, при твърдение за наличие и установяване на предпоставките по чл.147 АПК. Не е възможно да се ограничава разглеждането на правните последици от решението на МС само до права, които се създават с него, а е необходимо да бъде изследвано дали са засегнати права, свободи или законни интереси на трети лица. В този смисъл е и актуалната съдебна практика на ВАС, в.т.ч. определения на петчленни

състави /напр. по по а.д. №13180/2011г по описа на първа колегия на ВАС./ , както и решения по съществото на спора /напр. по адм. дело №14035/2009г. по описа на 4-то отд. на ВАС/.

На следващо място и във връзка с гореизложеното, се поставя въпросът дали за третите лица за развилото се правоотношение, настоящи жалбоподатели, е налице право на оспорване по смисъла на чл.147,ал.1 АПК.

Индивидуалните административни актове създават права или задължения или непосредствено засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации. В конкретния случай решението на МС създава права за неговия адресат, но трети лица твърдят, че административният акт засяга техни права и законни интереси. Всеки от частните жалбоподатели твърди, че обжалваното от тях пред тричленния състав на ВАС решение на МС засяга негови права (правото на собственост на община Радомир, Йорданка Георгиева Турулийска, Симеон Георгиев Горолов и Станка Златкова Попова) и законни интереси (на жители на Община Радомир и на реализиране на местната гражданска инициатива по чл.46 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /ЗПУГДВМС//.

По делото са събрани достатъчно доказателства, вкл. и технически отчет от 19.10.2011г. относно разположението на находището на подземни богатства, за които е предоставена концесията, за това, че в границите на координатните точки на площите на концесията попадат поземлени имоти, собственост на различни лица, в т.ч. на жалбоподателите - община Радомир, Йорданка Георгиева Турулийска, Симеон Георгиев Горолов и Станка Златкова Попова.

Тричленният състав на ВАС неправилно е приел, че правото на собственост върху имоти, попадащи в границите на площта, за която е предоставена концесията, може и следва да бъде защитавано по общия исков ред или в процеса по договаряне ползването на земята по реда на глава V от ЗПБ. Защитата на правото на собственост може да бъде реализирана чрез различни способности и по избор на собственика. Съществуването на правната възможност за предявяване на иск по чл. 108 или чл. 109 от Закона за собствеността не ограничава правото на жалба за собственик на недвижим имот срещу административни актове, за които твърди, че засягат неговото право на собственост. Законните интереси на собственика и правото му на собственост, в частност на правомощието по управление и ползване, са пряко засегнати от предоставената концесия. Тричленният състав избирателно се позовава на общия текст от глава V ЗПБ /чл.74,ал.2/, според който представената концесия дава право на титуляра ѝ да предприеме действия за постигане на споразумение с титуляра на права на земята, но игнорира законовата възможност по чл.75,ал.2 ЗПБ, за отчуждаване на земята, при липса на постигнато съгласие. Изводът е, че предоставянето на концесия върху подземни богатства, изключителна държавна собственост, засяга правото на собственост на собственика на земята, която не е изключителна държавна собственост, тъй като се ограничава правото на разпореждане и ползване с тази земя, както и интересите, които собственикът има във връзка с нея. Собственикът на земята има личен, пряк и непосредствен правен интерес да иска проверка на законосъобразността на акта, по силата на който се засяга неприкосновеността на собствеността му, прогласена в чл.17,ал.3 от К РБ.

По отношение на жалбоподателите Димитър Богданов Лямов, Вергиния Димитрова Богданова, Пламен Борисов Цамбов, Митко Боянов Гиздов, Никифор Кирилов Давидов, всички в качеството им на членове на инициативен

комитет за обявяване на землищата на с.Горна Диканя и с.Долна Диканя за екологично чист регион, а местността „Вакарелец” за Екопарк, тричленният състав не изложил мотиви за наличието или липсата на пряк, личен или непосредствен интерес за оспорване на акта на МС на РБ. Така посочените жалбоподатели са членове на инициативен комитет, избран по реда на чл.46 вр. с чл.47,ал.2,т.2 ЗПУГДВМС предвид местна гражданска инициатива за инициране на гражданска подписка за обявяване на землищата на с.Горна Диканя и с.Долна Диканя за екологично чист регион, а местността „Вакарелец” за Екопарк, започнала, считано от 16.10.2011г., преди и към момента на подаване на жалбата срещу решението на МС на РБ. Наведените цели на инициативата, започнала от жители на землищата, в района на които е предоставена процесната концесия, сочат към наличие на пряк и непосредствен интерес от обжалване на решението на МС на РБ предвид твърдяната несъвместимост между дейностите по разработване на концесията и целта от съхраняване на околната среда и биологичното разнообразие в региона, за която е предоставена концесията. В случая са относими решаващите съображения, изложени в мотивите на Тълкувателно решение № 2/12.02.2010 г. общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, доколкото се упражнява право на жалба за реализация на регистрирана цел на местна гражданска инициатива. Действително оспорването на индивидуален административен акт в обществен интерес по принцип е предоставено от АПК на прокурора, но в определени аспекти специалното законодателство регламентира гаранции за участие на организации по смисъла на пар.1,т.2,пр.2-ро ДР АПК в процедури, свързани с околната среда, включително и чрез предоставянето на право на жалба на такива организации за защита на опазването на околната среда. В този смисъл неправилно тричленният съдебен състав е приел неприложимост на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда и Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на съвета, която в чл.9, т.2 , б. (b) предвижда достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да се оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 от нея. Съгласно т.16 от списъка на дейностите , посочени в чл.6, пар.1 а от същата конвенция, в тях попадат и кариери и открит добив на полезни изкопаеми , в определените и посочени параметри.

По изложените съображения, настоящият петчленен състав намира, че определението, с което са оставени без разглеждане жалбите на Кмета на община Радомир, Йорданка Георгиева Турулийска, Симеон Георгиев Горолов и Станка Златкова Попова, както и на Димитър Богданов Лямов, Вергиния Димитрова Богданова, Пламен Борисов Цамбов, Митко Боянов Гиздов, Никифор Кирилов Давидов, всички в качеството им на членове на инициативен комитет, следва да бъде отменено. Делото следва да се върне на същия състав за продължаване на процесуалните действия по жалбите.

По изложените съображения, Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия,

ОПРЕДЕЛИ:

ОТМЕНЯ изцяло определение № 11514/20.09.2012г., постановено по адм. дело

№14159/11г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение.

ВРЪЩА делото на тричленния състав на четвърто отделение на Върховния административен съд за продължаване на процесуалните действия по жалбите.

Определението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Мариника Чернева

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Теодора Николова

/п/ Емилия Миткова

/п/ Донка Чакърва

/п/ Свилена Проданова

С.П.