

Annex 9

Решение № 5969 от 15.05.2017 г. на ВАС по адм. д. № 14187/2015 г., V о., докладчик съдията Илиана Славовска

чл. 59, ал. 2 АПК

чл. 85, ал. 4 ЗООС

чл. 85, ал. 1 и 2 ЗООС

Производството е по реда на чл. 208 - 228 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба, подадена от временно изпълняващия длъжността кмет на О. П. срещу решение № 1756 от 01.10.2015 г. по адм. дело № 1443/2014 г. на Административен съд П., с което е отменено решение № ПВ-3-ЕО/08.05.2014 г. на Директора на Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) - П.. С последното е разпоредено да не извършва екологична оценка за "Изменение на Общ устройствен план (ОУП) на гр. П. в обхват - зона "Спорт и атракция" (ЗСА) в границите на територията на спортен комплекс "Отдых и култура. "

По наведени доводи за неправилност на решението, като постановено при неправилно приложение на материалния закон и необоснованост се иска отмяната му и постановяване на ново по съществото на спора, с което жалбата на сдружение с нестопанска цел "Граждански контрол - защита на животните" против решението на РИОСВ - П. бъде отхвърлена. Конкретно доводите за неправилност на решението са, че при обсъждане на задължителното извършване на екологична оценка при изменение на ОУП не ставало ясно какво е становището по отношение на приложената от директора на РИОСВ П. норма на чл. 85, ал. 4 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) относно липсата на необходимост от извършване на екологична оценка (ЕО), тъй като имало незавършени изречения. Освен това е посочено, че по т. 5 от "изложението" (вероятно жалбоподателят има предвид мотивите към решението) е обсъдено неизлагане на самостоятелни и конкретни мотиви от страна на административния орган при постановяване на процесното решение, при което жалбоподателят извежда извод, че при влизане на същото в законна сила директорът на РИОСВ П. ще бъде в невъзможност да изпълни същото. В жалбата по т. 2 са изложени твърдения, отразяващи становището на жалбоподателя по законосъобразността на отменения административен акт постановен от Директора на РИОСВ - П..

Срещу същото решение е подадена касационна жалба и от Директора на РИОСВ П., в която се твърди, че неправилно в обжалваното решение е прието, че в постановения от него административен акт не са изложени мотиви, както и неправилно е прието, че липсва

анализ на конкретното местоположение, характер и мащаб на плана, а и това не се изисквало от приложимата нормативна уредба. Счита, че не съществува и законово изискване за отразяване на инвестиционните предложения, планове, програми и проекти със сходен характер, които кумулативно с процесното изменение на ОУП биха довели до отрицателно въздействие. Счита, че неправилно съдът приема, че в конкретния случай са приложими разпоредбите на чл. 81, ал. 1 и ал. 5 ЗООС и чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР). По тези съображения се иска отмяна на решението и постановяване на ново, с което жалбата срещу административния акт бъде отхвърлена.

Ответникът - сдружение с нестопанска цел "Граждански контрол - защита на животните" в представена писмена защита оспорва касационните жалби като неоснователни, като излага подробни съображения за това за всяка от тях.

Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на двете касационни жалби.

Върховният административен съд (ВАС), състав на Пето отделение, при извършената служебно проверка на атакуваното решение по реда на чл. 218, ал. 2 АПК и предвид наведените в касационната жалба доводи, приема за установено следното:

Касационните жалби са подадени от активно легитимирани страни, в срока по чл. 211 АПК и са процесуално допустими, а разгледана по същество са неоснователни, поради следните съображения:

С обжалваното решение първоинстанционният съд, след извършената проверка за законосъобразност приема, че оспореният пред него административен акт е издаден от компетентен орган, формално е спазена предвидената от закона форма, доколкото решението е в писмена форма и съдържа реквизитите по чл. 59, ал. 2, т. т. 1 - 3 и 5-8 АПК, но по същество е налице нарушение, тъй като в акта не са изложени самостоятелни мотиви относно направения анализ на обхвата и съдържанието на устройствената зона ЗСА по ОУП и двете установени зони Спортна зона и Парково атракционна зона по действащ ПУП, като липсва анализ на обхвата и съдържанието на зона ЗСА във връзка с възможните въздействия върху защитените зони, част от територията на които попада в обхвата на разширението на зона ЗСА - предмет на изменението на ОУП. Прието също, че спазването на предвидените административнопроизводствени правила не преодолява липсата на конкретни данни, обосновавали извода за незначително въздействие, като такива не се съдържат в становищата възприети от органа.

В обжалваното пред първоинстанционния съд решение № ПВ-3-ЕО/2014 Директорът на РИОСВ П. на основание чл. 85, ал. 4 и ал. 5 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), чл. 14, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми (Наредба за ЕО), чл. 31, ал. 6 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), чл. 37, ал. 4 от 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 (Наредба за ОС), представената документация от възложителя и становище на Регионална здравна инспекция П. решава да не се извършва екологична оценка за изменение на ОУП на гр. П. в обхват - зона Спорт и

атракция (ЗСА) в границите на територията на спортен комплекс "Отдых и култура" с възложител О. П. При постановяването на решението е съобразено, че с изменението на ОУП П. се предлага границата на обхвата на ЗСА да се промени като се уеднакви с границите на устройствени зони "Спортна зона" - зона А и частично "Парково и атракционна зона" - зона Б, установени с подробен паркоустройствен регулационен и застроителен план "Спортен комплекс - отдих и култура" гр. П.. Прието, че границите на изменението на ОУП са следните: на север - съществуващ път ИД № 510.95331, дига на р. М., гребен канал; на юг - гребен канал, съществуваща алея, ул. П.", ул. "С.", ул. "Ясна поляна; на изток - бул. "К." и на запад - гребен канал.

Органът обосновава решението си със следното: При направен анализ на обхвата и съдържанието на ЗСА, съгласно ОУП П. и установените зони "Спортна зона" - зона А и "Парково атракционна зона" - зона Б, съгласно действащия подробен устройствен план от 2001 г. е направен извод, че от зона ЗСА (ОУП) са изключени съществуващи спортни съоръжения, обекти обслужващи съоръженията, също така обществени обслужващи обекти, отбелязани в жълт цвят в приложените сравнителни таблици, както и всички атракционни обекти, съществуващи със и без устройствен статут, както и нереализирани към настоящия момент, но с придобити устройствени права, произтекли от действието на подборен устройствен план, отбелязани с оранжев цвят на приложените сравнителни таблици, както и други обекти, отрезвител, помпена станция, отбелязани с лилав цвят в приложената сравнителна таблица. При това органът приема, че с изменението на плана ще се създадат необходимите устройствени условия за дългосрочно устойчиво развитие на територията при спазване на принципите на функционална необходимост и комплексно функциониране на всички нива, а действията по бъдещи подобрения и модернизации на базата в парк "Отдых и култура" ще се обезпечат, като разработката им ще създаде законова устройствена основа за инвестиционни проекти, свързани с реализацията им.

Посочено е че част от площите северно от съществуващия гребен канал, предмет на плана частично попадат в границите на защитени зони от мрежата Натура 2000, но не попадат в защитени територии, съгласно Закона за защитените територии.

Прието е също, че предвид местоположението, характера и мащаба на плана органът приема, че не се очаква значително отрицателно въздействие върху защитените зони, както и че не се очаква унищожаване, увреждане или влошаване състоянието на видове, предмет на опазване на най-близката защитена зона BG 0000578 "Р. М." и защитена зона BG0002087 "М. П.", като няма вероятност реализацията на плана да доведе до намаляване числеността и плътността на популацията на видовете, предмет на опазване на защитените зони и до намаляване на благоприятният им природозащитен статус.

Органът също така сочи, че при извършения анализ на фактическата обстановка в района на инвестиционното предложение (? - в случая предмет на решението е изменение на ОУП) не се очакват значителни кумулативни въздействия върху защитените зони, както и генериране на емисии и отпадъци в количества, които да окажат значително въздействие върху защитените зони.

При извършената пълна проверка за законосъобразност на акта в съответствие с разпоредбата на чл. 168, ал. 1 АПК съдът правилно и обосновано извежда извод за

незаконосъобразност на оспорения пред него административен акт.

От съдържанието на оспорения пред АС - П. административен акт не се установява извършен анализ на представената от възложителя информация и съответно изложени конкретни и обосновани мотиви, въз основа на които да бъде извършена преценка за обосноваността и правилността на същия.

В решението последователно, подробно и аргументирано е прието, че в случая актът е постановен в нарушение на разпоредбата на чл. 85, ал. 4 ЗООС, тъй като изложените от органа мотиви са декларативни и необосновани, тъй като не се подкрепят от събраните доказателства.

Този извод се споделя напълно от настоящия състав.

Цитираната разпоредба изисква при извършване на преценката за необходимостта от извършване на екологична оценка на предложени план компетентният орган да прецени значимостта на въздействието му съобразно следните критерии: характеристиката на плановете по отношение на: 1. степента, до която определя рамката за инвестиционни предложения и други дейности според тяхното местоположение, характер, мащабност и експлоатационни условия или съобразно предвижданията му за разпределението на ресурсите; 2. значението на плана за интегрирането на екологичните съображения особено с оглед насърчаването на устойчиво развитие; 3. екологични проблеми от значение за плана; 4. значението на плана за изпълнението на общностното законодателство в областта на околната среда.

Освен това предвижда да бъдат обсъдени характеристиките на последствията и на територията, която е вероятно да бъде засегната по отношение на: вероятност, продължителност, честота, обратимост и кумулативен характер на предполагаемите въздействия; потенциално трансгранично въздействие, потенциален ефект и риск за здравето на хората или за околната среда, включително вследствие на аварии, размер и пространствен обхват на последствията (географски район и брой на населението, които е вероятно да бъдат засегнати), ценност и уязвимост на засегнатата територия (вследствие на особени естествени характеристики или културно-историческото наследство; превишение на стандарти за качество на околната среда или пределни стойности; интензивно земеползване), въздействие върху райони или ландшафти, които имат признат национален, общностен или международен статут на защита.

Тези изисквания не са изпълнени, тъй като в акта липсва обсъждане плана по посочените в нормата критерии. В случая липсват конкретни мотиви относно характеристиката на плана относно местоположението му и степента, до която определя рамката за инвестиционни предложения и други дейности според тяхното местоположение, характер, мащабност и експлоатационни условия.

Актът не покрива изискванията на чл. 14, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата за ЕО, тъй като не са изложени мотиви, включително за предпочитана алтернатива по отношение на околната среда и основания за заключението, че при прилагането на плана или програмата не се предполага значително въздействие върху околната среда и човешкото здраве.

Липсват каквито и да било мотиви относно неговото значение за интегрирането на екологичните съображения с оглед насърчаването на устойчиво развитие, не са обсъдени екологични проблеми от значение за същия. Още по-малко липсва обсъждане на значението на плана за изпълнението на общностното законодателство в областта на околната среда, въпреки че с Решение на Комисията от 12.12.2008 г. за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Континентално биогеографски регион е включена като такава територия и защитена зона BG 0000578 "Р. М."

Липсва обсъждане на плана по посочените критерии и в документите, приложени в административната преписка въз основа на които органът е извършил преценката си.

С оглед на това настоящият състав намира, че изводът в обжалваното решение за липсата на конкретни мотиви на органа, обосноваващи изводът му да не се извършва екологична оценка на Изменение на ОУП на гр. П. в обхват - ЗСА в границите на територията на спортен комплекс "Отдых и култура" с възложител О. П. е правилен.

В хода на съдебното производство са назначените и приети експертизи, които макар и противоречиви по отделни въпроси, установяват по безспорен начин, че с приложението на плана се очаква въздействие върху местообитанията, предмет на защитените зони, като различните вещи лица, определят различни степен и вид на това въздействие. Установено е влошено състояние на растителността в обхвата на плана, като естествените за района растения са заменени с нови, различни от съществуващите инвазивни видове.

Тези факти обаче не са били предмет на обсъждане при постановяване на акта в нарушение на законовите изисквания, посочени по-горе.

Освен това предвид представената от възложителя обща информация за плана - основание за изготвянето му, съгласно чл. 8, ал. 1, т. 2, б. "а" от Наредбата за ЕО, а именно необходимост от синхронизиране на съществуващите устройствени планове за територията правилно АС П. е констатирал, че посоченото обуславя извод за нарушение на разпоредбата на чл. 134, ал. 4 и чл. 135 от Закона за устройство на територията, предвиждащи обратното.

Обоснован и съответен на доказателствата е и изводът на съда, че в случая, при постановяване на акта органът не е изпълнил въведените с разпоредбата на чл. 88, ал. 1 ЗООС задължения да включи в акта обосновка за предпочитаната алтернатива от гледна точка на околната среда и мерки за наблюдение и контрол, тъй като от съдържанието на акта не се установява наличие на такава обосновка.

Съответен на доказателствата по делото е и изводът на съда, че в случая неправилно органът приема, че в случая не следва да се извършва екологична оценка.

Това е така с оглед на установените факти, че в конкретния случай се касае на първо място до устройствено планиране, а на второ, че макар това планиране да е за сравнително малка територия, предвид безспорно установеното по делото засягане от изменението на ОУП на

двете защитени зони - BG 0000578 "Р. М." и защитена зона BG0002087 "М. П.", както и на намиращата се в непосредствена близост защитената местност "Нощувка на малък корморан", обявена със заповед № РД-644/05.09.2006 г. на Министъра на околната среда и водите (ДВ бр. 85/20.10.2006 г., изменена бр. 24/18.03.2014 г.) и наличието на вече осъществени в плановете и инвестиционни проекти (доколкото изменението на ОУП е за част попадаща в границите на осъществен спортен комплекс "Отдых и култура") са налице предпоставките по чл. 85, ал. 1 и ал. 2 ЗООС и чл. 2 от Наредбата за ЕО.

При това следва извод, че процесното изменение на ОУП попада и в категорията на посочените в чл. 31, ал. 1 ЗБР, тъй като макар да не е непосредствено свързан или необходим за посочените защитени зони следва да бъде извършена преценка дали във взаимодействие с другите плановете, програми, проекти или инвестиционни предложения може да окаже значително отрицателно въздействие върху посочените защитените зони и местност и съответно да бъде подложен на оценка за съвместимостта му с предмета и целите на опазване на същите. Освен това общите устройствени плановете са включени по т. 11.1 от Приложение № 1, към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за ЕО - Плановете и програми, за които извършването на екологична оценка е задължително. Такава е извършена на ОУП, при което следва да бъде извършена и на настоящето изменение.

При това настоящият състав намира, че освен постановен при липсата на мотиви, актът е незаконосъобразен и като постановен в противоречие с материалноправни разпоредби.

С оглед на така установеното настоящият състав намира, че правилно с обжалваното решение административният акт е отменен и преписката е върната на органа за ново произнасяне, при съобразяване на установените в хода на съдебното производство факти и даденото тълкуване на закона.

Предвид изложеното, настоящият съдебен състав на ВАС приема, че обжалваното решение е правилно и следва да бъде оставено в сила, като постановено при отсъствие на касационни основания за отмяна.

При новото разглеждане на делото органът следва да изпълни дадените му указания от АС-П., като освен това при постановяване на новия акт предвид факта, че плана засяга посочените по-горе защитени зони и се намира в непосредствена близост до защитена територия - защитена местност следва да отчете целите по чл. 4 ЗБР, както и кумулативния ефект на плана, отчитайки конкретните му характеристики в светлината на осъществените вече и в процес на реализация плановете, програми и инвестиционни проекти (решение на СЕС от 14.01.2016 г. по дело С -141/2014 г.).

Следва да бъде извършена самостоятелна преценка в пълнота на представените документи от възложителя - О. П., съгласно чл. 8, ал. 2, т. 1 от Наредбата за ЕО, за което органът изложи съответно съображения в акта.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, Пето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 1756 от 01.10.2015 г., постановено по административно дело № 1443/2014 г. от Административен съд П..

Решението е окончателно.