

РЕШЕНИЕ

№ 8143

гр. София, 22.12.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 31 състав,
в публично заседание на 27.11.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Веселина Женаварова

при участието на секретаря Розалия Радева, като разгледа дело номер **11797** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно процесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 89 от Закона за защита при бедствия.

Образувано е по жалба на изпълнителен директор на Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ /ДПУСЯ/ срещу Констативен акт № КА-ПБЗН-БЛ 0-6-17 ОТ 29.11.2022г., издаден от инспектор по „Защита на населението“ (ЗН) в група "Превантивен контрол и превантивна дейност" (ПКПД) към Регионалната дирекция "Пожарна и аварийна безопасност и защита на населението" – Б. (РД ПБЗН), с който е дадено предписание по чл.89, ал.1 от Закона за защита при бедствия /ЗЗБ/, а именно: „да се разработят и да се приложат в аварийния план на обект язовир „Д.-1013“, [населено място], [община], област Б. карти на уязвимите от заливане територии, съгласно чл.35, ал.2 от Закона за защита при бедствия /ЗЗБ/, във връзка спазване изискванията на чл.57, ал.2 и т.4.8 от Приложение №2 към Наредба за условията и реда за осъществяване на техническата и безопасната експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях и за осъществяване на контрол за техническото им състояние, със срок за изпълнение – 31.01.2023г.“.

С жалбата са въведени възражения за незаконосъобразност на акта поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, издаването му в противоречие с материалноправни разпоредби, както и при несъответствие с целта на закона - основания за оспорване на индивидуалния

административен акт по чл. 146, т.3, т. 4 и т. 5 АПК. Сочи се, че язовир „Д.-1013“, съставляващ поземлен имот с кадастрален идентификатор 21680.5.1013 в землището на [населено място], [община], област Б., е предоставен за управление на Държавно предприятие "Управление и стопанисване на язовири", поради което жалбоподателят упражнява правата и задълженията на собственик съгласно чл. 139д от Закона за водите. В качеството му на субект, на когото са предоставени права за управление и стопанисване на язовира, е дадено предписание в аварийния план на язовира да се приложат карти на уязвимите от заливане територии, които ще бъдат наводнени от високата вълна при разрушаване на язовирната стена или от изпускане на водни обеми от язовира в аварийни условия, на основание чл. 35, ал. 2 от Закона за защита при бедствия във връзка с чл. 57, ал. 2 и т. 4.8 от Приложение № 2 към Наредба за условията и реда за осъществяване на техническата и безопасната експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях и за осъществяване на контрол за техническото им състояние. Жалбоподателят сочи, че чл. 57, ал. 1 от Наредбата изисква аварийните планове на язовирите да се изготвят от собственика/оператора по реда на чл. 35 от Закона за защита при бедствия и чл. 138а, ал. 1 и 2 от Закона за водите, а съгласно т.4.8 от Приложение № 2 към чл. 57, ал. 2 от Наредбата част от аварийните планове са и карти на уязвимите от заливане зони, които се изготвят за язовирите от първа висока степен на потенциална опасност, а от друга страна, съгласно чл. 146з, ал. 1 ЗВ карти на районите под заплаха от наводнения и карти на районите с риск от наводнения се съставят по методиката, издадена от министъра на околната среда и водите, актуализират се и се преразглеждат от директора на съответната басейнова дирекция. Поддържа, че изготвяне на карти на уязвимите от заливане зони би следвало да е в непосредствена зависимост и връзка с изготвяните от директора на съответната басейнова дирекция карти на районите под заплаха от наводнения и карти на районите с риск от наводнения, въз основа на които се съставят и планове за управление на риска от наводнение. Последните, заедно с картите, изготвяни от директорите на басейнови дирекции, са част от действията по управление на водите на национално ниво, което се осъществява от министъра на околната среда и водите. Жалбоподателят счита, че създаването на карти на уязвимите от заливане зони на язовирите, класифицирани от първа степен на потенциална опасност, от собствениците на язовири, т.е., лица, които са различни от лицата, изготвящи карти на райони под заплаха от наводнения и карти на райони в риск от наводнения, създава предпоставки да се наруши зависимостта между отделните неразривно свързани елементи на съдържанието на картите и последователността в политиката за управление на водите на национално ниво. Сочи, че липсва законова норма, която изрично да задължава собствениците на язовири, класифицирани в първа висока степен на потенциална опасност, да изготвят карти на уязвимите от заливане зони, а това, че последните имат задължение да изготвят аварийни планове с нормативно уредено съдържание, което включва в себе си такива карти, не означава, че именно собствениците са лицата, които следва да изготвят тези карти. Поддържа, че ДПУСЯ е в невъзможност да изпълни даденото в констативния протокол предписание и поради липса на методика за съставяне на карти на уязвимите от заливане зони. Жалбоподателят счита, че процесният индивидуален административен акт е издаден в несъответствие с целта на закона. Като процесуално нарушение се сочи неуведомяването на предприятието за откриване на производството по издаване на процесния акт и неосигуряване на възможност същото да участва в него. Поради

това се иска от съда да отмени процесното предписание. Претендира се юрисконсултско възнаграждение.

В проведеното съдебно заседание жалбоподателят Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ се представлява от юрк. Я., която поддържа оспорването на акта, а по същество моли за неговата отмяна, поради незаконосъобразност. Направено е искане за присъждане на разноските по делото.

Ответникът - инспектор по ЗН в група "ПКПД" към РД ПБЗН-С. З. Р. З., в представена от нея писмена защита, оспорва жалбата. По същество сочи доводи за нейната неоснователност и законосъобразност на постановения акт. Излага се, че обжалваният акт е издаден от компетентен орган, в установената форма, при съблюдаване на реда за провеждане на административното производство и в съответствие с нормата на материалния закон. Акцентира се, че язовир „Д.-1013“ /яз. „Д.-1“/ е класифициран в първа висока степен на потенциална опасност съгласно чл. 141б от Закона за водите, поради което за неговия собственик е възникнало задължение да изготви и да актуализира аварийния план за обекта, към който да включи карти на уязвимите от заливане зони. Оспореният акт съдържа, както правните основания за своето издаване - разпоредбата на чл. 89 от ЗЗВ, така и приложимите материалноправни разпоредби на чл. 35, ал. 2 от ЗЗВ и НУРОТБЕЯССТОКС, с нейното приложение № 2 към чл. 57, ал. 2 от ЗЗВ и т. 4.8 от него относно картите на уязвимите от заливане зони; така и фактическите основания за своето издаване - извършената на основание чл. 87 от ЗЗВ проверка от контролния орган на 29.11.2022 г. на проверявания обект, при която е констатирано, че язовирът се управлява от ДПУСЯ, че представлява строеж от първа категория съгласно чл.137, ал.1, т.1, б.“д“ от ЗУТ и е класифициран в първа висока степен на потенциална опасност. Посочва се, че не е налице предполагаемата от жалбоподателя „непосредствена зависимост и връзка“ - съгласно ЗВ, карти на районите под заплаха от наводнения и карти на районите с риск от наводнения се изготвят само за речни участъци, попадащи в обхвата на районите със значителен потенциален риск от наводнения, утвърдени от министъра на околната среда и водите. Съгласно Приложение № 1 към чл. 10, ал. 2 от НУРОТБЕЯССТОКС, за класифицирането на язовир в първа висока степен на потенциална опасност е достатъчно да се установи, че за същия язовир е изпълнен един от посочените в същото приложение девет критерия, като един от тях е „ 7. язовирът е в райони, за които съществува значителен потенциален риск от наводнения (РЗПРН), или в землище непосредствено над РЗПРН съгласно плана за управление на риска от наводнения, публикуван на интернет страницата на Министерството на околната среда и водите (МОСВ), - Води - Планове за управление - ПУРН - РЗПРН - Съответната БД— Таблица с РЗПРН“. Процесният язовир „Д.-1013“ е класифициран в първа висока степен на потенциална опасност, поради наличие на критерия по т. I.1 от Приложение № 1 към чл. 10, ал. 2 от НУРОТБЕЯССТОКС, а именно „5. Голям язовир по смисъла на чл. 141а, ал. 1 от Закона за водите“; като за този язовир не бил налице посоченият по-горе критерий по т. 1.7. по Приложение № 1 към чл. 10, ал. 2 от НУРОТБЕЯССТОКС. В този смисъл, напълно неотнормено се явявало цитираното предположение на жалбоподателя, защото язовирът не бил разположен в територии попадащи в обхвата на РЗПРН. За класифицирането на конкретен язовир в първа висока степен на потенциална опасност по смисъла на чл. 141б, ал. 1, т. 1 от ЗВ било достатъчно да се установи, че за него е изпълнен един от посочените в приложение № 1 към чл. 10, ал. 2 от

НУРОТБЕЯССТОКС девет критерия, един от които е критерият по т.1.5 „голям язовир по смисъла на чл. 141а, ал. 1 от Закона за водите“. Обосновава се още, че нито в ЗЗБ, нито в ЗВ, нито в НУРОТБЕЯССТОКС се съдържа нормативно изискване за прилагане на търсената от жалбоподателя „методика“, при изготвяне на картите на уязвимите от заливане зони. Липсата на „единна методика“ не поставяло задължените лица в невъзможност да изготвят карти на уязвимите от заливане зони на язовирите от първа висока степен на потенциална опасност, а давало възможност да се прилагат общоизвестни инженерни методи. Както правилно било посочено в писмото на директора на ГДПБЗН, евентуалното разработване на съответна методика единствено „ще допринесе за по-голяма прецизност“ при реализацията на дейността, а не е предпоставка за нейното осъществяване.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства по чл.235, ал.2 ГПК във вр. чл.144 АПК, приема за установено следното от фактическа страна:

С договор за дарение № ДС-11 от 01.04.2020г., [община] е дарила на държавата, чрез областния управител на област Б., ПИ с идентификатор № 21680.5.1013, с площ от 24 597 кв.м., находящ се в землището на [населено място], [община], област Б., с начин на трайно ползване „язовир“. На това основание е издаден АПДС № 3830 от 21.08.2020г. за същия имот, като правата за управление на язовира са предоставени на ДПУСЯ. Видно от утвърдена от областния управител на област С. 3. класификация на процесния язовир „Д.-1“ по смисъла на чл. 141б, ал.1, т.1 от ЗВ, същият е първа висока степен на потенциална опасност.

Извършена е била проверка на 03.11.2020г. на състоянието на язовирната стена и съоръженията към нея на язовир „Д.-1013“ /яз. „Д.-1“/, при която е предписано в срок до 26.02.2021г. да се изготви и представи актуален аварийен план, съгласно структурата и изискванията, посочени в Приложение №2от Наредбата; да се изготви и представи актуална програма за технически контрол; да се изготви и представи анализ на техническото състояние; да се изготви и представи актуална инструкция за експлоатация и да се изготви и представи протокол от експертен технически съвет.

На 29.11.2022г. инспектор по „Защита на населението“ в група ПКПД към РД „ПБЗН“- Б. е извършил проверка на язовира, резултатите от която са обективирани в констативен акт № КА-ПБЗН-БЛ 0-6-17 ОТ 29.11.2022г. Установено е било, че за язовира има изготвен аварийен план, към който не са приложени карти на уязвимите от заливане зони, съгласно изискванията на чл.35, ал.2 от ЗЗБ във вр. с чл.138а, ал.1 и ал.2 от ЗВ и чл.57, ал.2 и т.4.8 от Приложение №2 към НУРОТБЕЯССТОКС, като основаната цел на картите на уязвимите от заливане зони е да определят териториите, които ще бъдат наводнени от високата вълна при разрушаване на язовирната стена или от изпускане на водни обеми от язовира в аварийни условия. Дадено е предписание на жалбоподателя: да се приложат в аварийния план на обекта язовир „Д.-1013“, [населено място], [община], област Б., карти на уязвимите от заливане територии, съгласно чл.35, ал.2 от Закона за защита при бедствия, във връзка спазване изискванията на чл.57, ал.2 и т.4.8 от Приложение №2 към Наредба за условията и реда за осъществяване на техническата и безопасната експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях и за осъществяване на контрол за техническото им състояние, със срок за изпълнение - 31.01.2023г.“. Констативният акт е връчен на представляващия жалбоподателя на 05.12.2022г., като жалбата срещу него

е подадена на 19.12.2022г.

Пред настоящата съдебна инстанция е изготвено, неоспорено от страните, заключение по допуснатата съдебно – техническа експертиза. В заключението на вещото лице е посочено, че при липса на утвърдена от компетентен държавен орган методика, няма техническа възможност за картографиране на риска от наводнение в района на процесния язовир и определяне на териториите за язовира, уязвими от евентуална авария.

Експертът сочи, че зоните и териториите уязвими от заливане, са предмет на конкретни хидроложки и хидравлични изследвания, разработени за конкретно посочени варианти на аварийни ситуации, при които да бъдат включени в картите на риска от наводнение за определен период.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София-град достигна до следните правни изводи:

Жалбата е допустима – подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд административен акт, от лице, чиято правна сфера той засяга неблагоприятно, в законоустановения 14 - дневен срок.

Разгледана по същество, жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Съдът след като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на оспорения акт, освен на основанията, посочени от изпълнителен директор на ДПУСЯ и на всички основания по чл.146 АПК, преценява следното:

Оспореният акт е постановен от компетентен орган - длъжностно лице от РД „ПБЗН“ - Б., който видно от т.І.6 от заповед № 81213-812/17.07.2019г. на министъра на вътрешните работи е оправомощен с правата по чл.89 от ЗЗБ - даване на задължителни предписания по спазване и прилагане на приложимата нормативна уредба. Съгласно т.IV от цитираната заповед, организацията за осъществяване на контрол по ЗЗБ се определя със заповед на директора на ГД „ПБЗН“ -МВР. Такъв акт е издаден и това е заповед № 1983з-103/21.02.2017г. Съгласно т.ІІІ.3.4. от същата, директорът на РД“ПБЗН“ утвърждава списъка на обектите, подлежащи на контрол в съответния район на действие, а т.ІІІ.3.5. определя териториалния участък на всеки от служителите на дирекцията, осъществяващи контрол по спазване на ЗЗБ. В тази връзка е издадена заповед № 1985з-508 от 31.05.2022г., с която директорът на РД „ПБЗН“ – Б. е оправомощил инспектор Р. Г. Р. за отговорник на териториален участък №2, включващ обекти по чл. 35 от ЗЗБ, намиращи се на територията на [община], за които се изисква изготвяне на аварийни планове. Не се констатира порок на предписанието по чл.146, ал.1 от АПК.

Оспореният акт е издаден в писмена форма и съдържа нормативно установените в чл.59, ал.2 от АПК реквизити. Посочени са обективно и пълно фактическите основания за неговото постановяване. Изложените в акта факти съответстват на приложените по делото писмени доказателства. Не се установява порок във формата по см. на чл. 146, т. 2 от АПК, който да обуславя отмяна на акта /Постановление № 4/1976г. на Пленума на ВС и ТР № 4/22.04.2004г. по дело № ТР-4/2002г. ОСС на ВАС; Тълкувателно решение № 16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд/. Ответникът е формирал своите изводи въз основа на приложения и приобщен в административната преписка доказателствен материал. Чрез своите фактически констатации обосновано е посочил действителното правно положение, не се установява непълнота на фактите, а след

анализ и проверка на същите, съдът приема, че те са и реално осъществени. Волята на административния орган е ясно изразена, не съществуват пропуски или грешки, което е предпоставка за правилното упражняване на съдебния контрол за законосъобразност и осигурява възможност на оспорващия да организира адекватно защитата си във висшия съдебен процес.

Мотивирането на акта следва да бъде разгледано в съответствие с правилата за провеждане на процедурата пред административния орган, доколкото същественото им нарушаване води до ограничаване правото на защита и правото на участие в административния процес /широк смисъл/, съответно до отмяна на издадения акт /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК/.

Преценката на административния орган в случая е направена, след като са обсъдени всички релевантни за случая факти и обстоятелства в изпълнение на разпоредбите на чл.35 и чл.36 от АПК, изискващи индивидуалният административен акт да се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая. Съобразно служебното начало в административния процес, административният орган е събрал всички необходими доказателства, извършил е надлежна проверка на същите, а окончателният правен резултат е в съответствие с приетите фактически установявания. Не са допуснати съществени процесуални нарушения, които да са довели до неправилно приложение на материалния закон, тъй като фактите вярно са подведени под съответните материалноправни разпоредби. Не е нарушено и накърнено правото на защита на жалбоподателя в хода на производството. В случай, че жалбоподателят не се е запознал с всички събрани по преписката доказателства, това процесуално право той може да упражни в пълен обем в съдебния процес, като оспори писмените доказателства или представи нови такива.

Спорът между страните по делото се свежда до приложението на нормите на материалния закон- чл.146, т.4 от АПК.

Съгласно чл.7 от Наредбата, собственикът отговаря за изпълнението на всички изисквания по Закона за водите и за осигуряването на безопасна експлоатация на язовирите. Аварийните планове на язовирите се изготвят от собственика/оператора по реда на чл. 35 от ЗЗВ и чл. 138а, ал. 1 и 2 от Закона за водите. Специфичните изисквания за формата и съдържанието на аварийните планове на язовирите се определят с Наредбата.

Съобразно т.4.8. от Приложение № 2 към чл. 57, ал.2 от Наредбата, аварийният план съдържа карти на уязвимите от заливане зони, които се изготвят за язовирите от първа висока степен на потенциална опасност, съгласно чл. 141б от Закона за водите. Основната цел на картите на уязвимите от заливане зони е да се определят териториите, които ще бъдат наводнени от високата вълна при разрушаване на язовирната стена или от изпускане на водни обеми от язовира в аварийни условия. Картите на уязвимите от заливане зони са необходими, за да се улесни навременното уведомяване и евакуацията на райони, потенциално засегнати от разрушаване на язовирната стена или преминаване на висока вълна. Картите на уязвимите от заливане зони на язовирите от първа висока степен на потенциална опасност включват засегнатите територии и зони, определени в приложение № 1 към чл. 10, ал. 2. Степента на потенциална опасност се определя съгласно Приложение № 1 от Наредбата, като в настоящия случай е налице отбелязване с „да“ по критерий „голям язовир по смисъла на чл. 141а, ал. 1 от Закона за водите“. Процесният язовир „Д.-1013“ е именно от първа висока степен на потенциална опасност.

За неоснователно следва да се приеме възражението на жалбоподателя, че не е негово задължението да изготви посочените карти. В тази насока, следва да се отбележи, че не съществува идентичност между картите по чл. 146з от ЗВ и картите по т.4.8. от Приложение № 2 към чл.57, ал.2 на Наредбата. Картите по чл.146з от ЗВ, касаят райони под заплаха от наводнения и райони с риск от наводнения, а картите по ЗЗБ - уязвими от заливане зони при разрушаване на язовирна стена или от изпускане на водни обеми от язовир в аварийни условия. Първите карти са основа за създаване на планове за управление на риска от наводнения на ниво район, а вторите са част от аварийния план на язовира. Първите се съставят от съответната басейнова дирекция, а вторите от собственика/оператора на язовира. Няма законова разпоредба, която да поставя изработването на картата на уязвимите от заливане зони, което настъпва в резултат на аварии или изпускане на води от конкретен обект, в зависимост от изработването на картите за застрашени от наводнение райони. Налице е последователност, в която законът третира двата вида карти, а именно от по-малкото към по-голямото и логично е първо да се изготвят аварийни планове с карти на уязвимите от заливане зони за всеки хидроинженерен обект, а след това да се изработват планове за управление на риска от наводнения в целия район, в който може да има множество водоеми и водностопански съоръжения. Оттук следва, че след като процесният язовир е класифициран в първа висока степен на потенциална опасност, неговият собственик е задължен да изготви аварийен план за обекта, като включи в съдържанието му и карта на уязвимите от заливане зони.

Оттук следва обосноваван извод, че жалбоподателят е длъжен да приложи към аварийния план на язовира карта на уязвимите от заливане зони. Представеното по делото от жалбоподателя писмо с рег. № 198300-1298/28.02.2022г., в което се коментира необходимостта от единна методика за класификацията на язовирите по степен на потенциална опасност – етап, който за процесния язовир е приключил още през 2020 г. и той е категоризиран като такъв от първа висока степен, е неотнормимо към предмета на правния спор. Твърдението, че липсва методика за изработването и поради това не е изработена карта, е неоснователно. От заключението по приетата по делото СТЕ става ясно, че в действителност методика липсва, както и че зоните и териториите уязвими от заливане, са предмет на конкретни хидроложки и хидравлични изследвания, разработени за конкретно посочени варианти на аварийни ситуации, при които да бъдат включени в картите на риска от наводнение за определен период. Това обаче не освобождава стопанисващия обекта от отговорност. Методиката се изготвя с цел да подпомага в процеса на изработване на картите. За предприятието съществува възможността да изисква с оглед нормативно вменените му задължения, от съответните държавни органи необходимата му информация, за да изпълни законовите изисквания.

Следователно, не е налице твърдяната от жалбоподателя незаконосъобразност. В хода на настоящото производство не се установиха други нарушения на административнопроизводствените правила, които да представляват самостоятелно основание за отмяна на оспореното решение.

Предвид изложеното, съдът приема, че предписанието, обективизирано в констативен акт № КА-ПБЗН-БЛ 0-6-17 ОТ 29.11.2022г., е законосъобразен административен акт и поради липсата на отменителните основания по чл.146 АПК, следва да бъде потвърдено.

Предвид изхода на спора, на жалбоподателя разноски не се дължат.

Ответникът претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение. Предвид изхода на делото, такива му се дължат. При определяне размера на разноските, съдът съобрази разпоредбите на чл. 78, ал. 8 от ГПК, във вр. чл. 37 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ. В тази връзка, като съобрази фактическа и правна сложност на делото, процесуалната активност на пълномощника - юрисконсулт при разглеждане на делото, обема и качеството на осъществената процесуална дейност, в полза на ответника следва да се присъдят разноски в размер на 100,00 лв.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2, от АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 31-ви състав,

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ срещу предписание по констативен акт Констативен акт № КА-ПБЗН-БЛ 0-6-17 от 29.11.2022г., издаден от инспектор по „Защита на населението“ в група "Превантивен контрол и превантивна дейност“ към Регионалната дирекция "Пожарна и аварийна безопасност и защита на населението " – Б..

ОСЪЖДА ДП „Управление и стопанисване на язовирите“, с ЕИК[ЕИК], за заплати на Регионална дирекция „Пожарна и аварийна безопасност и защита на населението“ – Б., разноски по делото за юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 /сто/ лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: