

РЕШЕНИЕ

№ 7628

гр. София, 16.12.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,
в публично заседание на 16.11.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Цветанка Паунова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **881** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Делото е образувано по жалба на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“, представлявано от И. П. и М. А., срещу писмо с изх. № 26-00-239/14.08.2018г. на заместник-министъра на околната среда и водите.

Твърденията са, че писмото е нищожно, алтернативно - незаконосъобразно, поради което се иска прогласяване на неговата нищожност, респ. неговата отмяна.

С първоначалната жалба и последващите становища се излагат съображения, както следва:

Налице е активна процесуална легитимация на жалбоподателя на осн. § 1, т. 25 от ДР на Закона за опазване на околната среда /ЗООС/ във вр. с чл. 127, ал. 2 от ЗООС, доколкото жалбоподателят представлява сдружение, създадено в съответствие с националното законодателство - неправителствена организация, регистрирана като юридическо лице с нестопанска цел по ЗЮЛНЦ, а съобразно целите на дейност на сдружението, същото е екологична организация, работеща за опазването на околната среда.

Твърди се, че писмо с изх. № 26-00-239/14.08.2018г. представлява административен акт, с който се разрешава на Т. Б. дол ЕАД да изгаря неопасни отпадъци. Сочи се, че като правни последици писмото променя параметрите на дейностите, които операторът Т. Б. дол ЕАД има право да извършва. Твърди се, че смяната на горивото представлява съществена промяна, която налага издаване на ново комплексно разрешително на оператора. По същество се сочи, че с оспореното писмо по реда на чл. 117, ал. 2 от ЗООС е разрешено на Т. Б. дол ЕАД да извършва пробни изпитвания в

експлоатационни условия за съвместно изгаряне на въглища и неопасни отпадъци. Във връзка с гореизложеното се поддържа, че писмо с изх. № 26-00-239/14.08.2018г. е издадено от некомпетентен орган – зам.-министър на околната среда и водите. Разпореденото с писмото е в пряко противоречие с чл. 42, § 2, б. „б“ от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24.10.2010г. относно емисиите от промишлеността, което обосновава нищожност на писмото като административен акт. Твърди се още и нищожност на писмото поради липса на предварително произнасяне на компетентен орган в процедура по оценка на въздействието върху околната среда (О.), както и липса на задължителни реквизити като условия на изгаряне, срок и пр. Изложени са и съображения за унищожаемост на писмо с изх. № 26-00-239/14.08.2018г.

По делото е постъпило становище от процесуален представител на ответника, в което се поддържа недопустимост на жалбата. Сочи се, че писмото не представлява административен акт по см. на чл. 21 от АПК, доколкото с него не се създават права или възлагат задължения за адресата му. По същество се сочи, че писмото представлява отговор на запитване от оператор за приложимостта на чл. 117, ал. 2 от ЗООС. На следващо място се сочи, че оспорването е недопустимо поради това, че правото да оспорват субектите по см. на § 1, т. 25 от ДР на ЗООС имат в хипотезата на чл. 127, ал. 2 от ЗООС, т. е. по отношение на решение за издаване, за изменение, за актуализиране, за отказ и отмяна на комплексно разрешително, когато са участвали в процедурите пред административния орган.

В съдебно заседание оспорващият се представлява от адв. С., която поддържа жалбата на заявените основания и претендира разноси по делото.

Ответникът – заместник-министър на околната среда и водите се представлява от юрк. К., която моли за оставяне на жалбата без разглеждане, алтернативно счита същата за неоснователна.

Съдът, като съобрази становищата на страните и представените по делото доказателства, намира за установено следното:

Т. Б. дол ЕАД е притежател на комплексно разрешително № 45-НЗ/2015г. за производство на електрическа енергия. С писмо № ЕК-02-1351/15.06.2018г. е искано от министъра на околната среда и водите да разреши пробни изпитания за съвместно изгаряне на неопасни отпадъци с основното гориво в горивната инсталация на Т. Б. дол ЕАД. С писмо изх. № 26-00-239/03.07.2018г. зам.-министърът на МОСВ е отговорил, че нормативната уредба по комплексните разрешителни изисква предварително разрешаване чрез КР на всички планирани промени по см. на § 1, т. 40 и т. 41 от ДР на ЗООС. Посочено е още, че текстовете на закона не предоставят възможност за извършване на пробни изпитания на планирани промени в технологичните процеси, преди тяхното разрешаване в условията на разрешително. Посочено е и изключението по чл. 117, ал. 7 от ЗООС за инсталации и части от инсталации, използвани за изследователска работа, разработки и изпитания на нови продукти и процеси, че не са предмет на разпоредбите за комплексни разрешителни.

С писмо изх. № ЕК-01-1583/17.07.2018г. на МОСВ е предоставена информация за провеждането на експериментално пробно изгаряне на модифицирани горива, получени от отпадъци с неопасни свойства в инсталация на Т. Б. дол ЕАД.

С писмо изх. № 26-00-239/14.08.2018г. Т. Б. дол ЕАД е информиран, че в действащото комплексно разрешително за централата не е разрешено приемането на отпадъци за оползотворяване, т.е. изграждането и експлоатацията на съоръженията не е

съобразено с осъществяването на такава дейност. Посочено е, че МОСВ приема, че предлаганият процес е нов за инсталацията. Посочено е още, че към планираните дейности в конкретната горивна инсталация може да бъде приложена разпоредбата на чл. 117, ал. 7 от ЗООС, в съответствие с която провеждането на експеримента е допустимо без предварително поставяне на специални условия в КР по отношение на горивните съоръжения, които ще се използват. В т. 1 до 6 от писмото са описани условията, при които може да се извърши експерименталното изгаряне на отпадъци.

По делото е представена административната преписка, както и годишни доклади на Т. [фирма] за изпълнение на дейностите, за които е предоставено комплексно разрешително № 45-НЗ/2015г., кореспонденция между дружеството и РИОСВ П., протоколи за изпитване и резултати и пр.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима, предвид изрично заявената претенция за нищожност на административния акт. Съгласно чл. 149, ал. 5 от АПК административните актове могат да се оспорят с искане за обявяване на нищожността им без ограничение във времето.

Съдът намира, че процесното писмо изх. № 26-00-239/14.08.2018г. представлява административен акт по см. на чл. 21 от АПК. Съгласно ал. 1 на цитираната разпоредба индивидуален административен акт е волеизявлението на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. В конкретния случай, по повод на писмо (по същество заявление) на Т. [фирма] № ЕК-02-1351/15.06.2018г., допълнено с писмо изх. № ЕК-01-1583/17.07.2018г., е формирано властническо волеизявление, с което по същество се разрешава на дружеството да извърши исканите дейности - пробни изпитвания за съвместно изгаряне на неопасни отпадъци с основното гориво в горивната инсталация на Т. Б. дол ЕАД. Писмото съдържа още и условията, при които следва да бъдат изпълнени тези изпитвания, пробите, които следва да бъдат вземани, начин на отчитане и пред кой орган следва да бъде извършено, както и условията, при които следва да бъдат преустановени изпитванията, т.е. чрез обективизираното в писмото властническо волеизявление на оператора са предоставени конкретни права, а именно правото да извърши пробни изпитвания.

Жалбата е подадена от субект, на когото законодателя изрично е предоставил възможност за оспорване на определена категория административни актове. Съгласно разпоредбата на § 1, т. 24 ЗООС "общественост е едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство", а съгласно т. 25 "засегната общественост" е обществеността по т. 24, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство". Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ БУЛСТАТ[ЕИК] е екологична неправителствена организация в обществена полза (ЮЛНСЦ), съгласно справка в ТР

<https://portal.registryagency.bg/CR/R./ActiveConditionTabResult?uic=177012094> и представлява „засегната общественост“ по см. на § 1, т. 25 от ДР на ЗООС. Жалбата е подадена от представляващите сдружението И. П. и М. А., което съответства на оповестения начин на представяване.

Ето защо съдът приема жалбата за процесуално допустима за разглеждане.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Разпоредбата на чл. 10 от ЗООС определя кои са компетентните органи по смисъла на закона. Това са министърът на околната среда и водите; изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда; директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ); директорите на басейновите дирекции; директорите на дирекциите на националните паркове; кметовете на общините, а в градовете с районно деление - и кметовете на районите; областните управители. Компетентността между посочените органи е разпределена на териториален принцип (чл. 10, ал. 2 от ЗООС), в зависимост от възложените от закона правомощия и с оглед характеристиките, сложността и риска на обектите. Така например министърът на околната среда и водите притежава обща компетентност по отношение на обектите - предприятия с висок рисков потенциал, за вземане на решение по О., а според глава 7 от ЗООС компетентен орган е изпълнителният директор на ИАОС за основните разрешения (по раздел I Контрол на опасността от големи аварии, раздел II Комплексни разрешителни), докато министърът на околната среда и водите и кметът на общината имат предимно административни функции.

В случая се касае за административен акт, с който се разрешава експериментално използване на нов процес за изгаряне (в случая отпадъци) в действаща горивна инсталация. Това разрешение е дадено в отговор на искания на Т. Б. дол ЕАД, обективирани в писмо № ЕК-02-1351/15.06.2018г. и последващото писмо изх. № ЕК-01-1583/17.07.2018г.

Въпросът е кой орган е компетентен да се произнесе дали отправеното от оператора искане за разрешаване на пробни изпитвания за съвместно изгаряне на неопасни отпадъци с основното гориво в горивната инсталация на Т. Б. дол ЕАД попада в приложното поле на чл. 117, ал. 7 от ЗООС, т.е. дали искането касае инсталации или части от инсталации, използвани за изследователска работа, разработки и изпитания на нови продукти и процеси. Съгласно чл. 120, ал. 1 от ЗООС изпълнителният директор на ИАОС е компетентен да издава/актуализира комплексните разрешителни по раздел II, поради което именно този орган би следвало да прецени дали заявените дейности представляват „изпитания на нови продукти и процеси“, които не са предмет на разпоредбите на тази глава. Отделен е въпросът, че преценката на органа изисква не просто позоваване на заявените от оператора технически данни, а надлежна обосновка и използване на критерии за класифициране на инсталации или частите от инсталации, използвани за изследователска работа, разработки и изпитания на нови продукти и процеси, в т.ч. инсталации за изгаряне/съвместно изгаряне на отпадъци.

Действително разпоредбата на чл. 117, ал. 7 от ЗООС, на която се е позовал и заместник-министърът на околната среда и водите, предвижда, че инсталациите или частите от инсталации, използвани за изследователска работа, разработки и изпитания на нови продукти и процеси, не са предмет на разпоредбите на тази глава. Т.е. по смисъла на тази разпоредба за извършване на исканата от Т. Б. дол ЕАД дейност не се изисква издаване на комплексно разрешително. В случая обаче, макар и да се касае за

експериментално ползване на „нови продукти и процеси“, с оглед промяна на горивото от конвенционално в съвместно (въглища и неопасни отпадъци), то все пак Т. Б. дол ЕАД представлява обект по см. чл. 94, ал. 1, т. 9 от ЗООС, доколкото попада в приложение № 1 и са предмет на обща процедура по О. и най-малко на една от процедурите по чл. 109, ал. 1 или 2 или по чл. 117, ал. 1 или 2, в случая по чл. 109, ал. 2, предвид исканото изменение в предвиденото гориво за съществуващата инсталация. Следователно, компетентен да даде разрешението е министърът на околната среда и водите. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от Закона за управление на отпадъците, касаеща оползотворяване/изгаряне на „неопасни отпадъци“. Или с други думи казано, наличието на обект по приложение № 1, т. 2.1 Топлоелектрически централи и други горивни инсталации с номинална входяща топлинна мощност 50 MW или повече и комбинираното гориво от въглища и неопасни отпадъци, предполага задължителна процедура по чл. 109, ал. 1 или 2 или по чл. 117, ал. 1 или 2. Следователно, компетентен да даде разрешението за експериментално ползване на нови продукти е министърът на околната среда и водите, който притежава обща компетентност по арг. от чл. 11, ал. 1, т. 5 от ЗООС. По делото са представени заповеди № РД-653/10.10.2017г. и № РД-872/20.09.2021г., с които министърът на околната среда и водите определя функциите на заместник-министрите в МОСВ по отношение на ръководството и контрол върху дейността на дирекциите от общата администрация в министерството и върху регионалните инспекции по околна среда и водите, басейновите дирекции, дирекциите на националните паркове и ИАОС, Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда и Националния доверителен екофонд. Същите заповеди обаче не съдържат делегиране на правомощия за издаване на административни актове по ЗООС. Предвид горното, издаденото разрешение, обективизирано в писмо изх. № 26-00-239/14.08.2018г. на заместник-министъра на околната среда и водите, представлява нищожен административен акт, постановен при липса на компетентност на издателя му. Следва да бъде добавено още, че актът е постановен и при липса на каквато и да е процедура по издаването му – не е изпълнена процедурата по глава 6, раздел III, нито по глава 7. Неясно остава защо се приема безкритично промяната на горивото в Т. Б. дол ЕАСД от конвенционално в смесено (въглища и отпадъци) без каквито и да е екологична оценка или оценка за въздействие върху околната среда.

Издаденото разрешение в писмо изх. № 26-00-239/14.08.2018г. на заместник-министъра на околната среда и водите следва да бъде обявено за нищожно предвид липсата на компетентност на издателя му.

При този изход на спора основателна е претенцията на жалбоподателя за присъждане на разноски по делото. Направено е възражение за прекомерност на адвокатския хонорар. Възражението следва да бъде уважено предвид обема и характера на делото, разгледано и решено в рамките на две съдебни заседания. Съдът определя сумата от 500 лева, съгласно чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/2004г., като разноски в полза на жалбоподателя и, съобразно приложения списък по чл. 80 от ГПК.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, 27-ми състав

РЕШИ:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на писмо изх. № 26-00-239/14.08.2018г., издадено от

заместник-министъра на околната среда и водите.

ОСЪЖДА Министерство на околната среда и водите да заплати на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ сумата от 500 (петстотин) лева, представляваща разноси по делото.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: