

РЕШЕНИЕ

№ 3638

гр. София, 05.06.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 30.05.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **5351** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по повод жалба на „Минна компания“ ЕООД, чрез управител срещу писмо изх. № 4423/05.05.2022 г. на директор на Регионална инспекция по околната среда и водите – С.. С обжалваното писмо, на основание проверка, приключила с КП № К. – АГ – 07/04.05.2022 г. От резултатите, обективирани в протокола е установено, че в полза на оспорващата страна е имало издадено решение по О. № СО – 01 – 04/2016 г. на директор на РИОСВ С., с което е одобрено осъществяването на инвестиционно предложение на „Минна компания“ ЕООД за „Открит добив на лигнитни въглища от участък „Радуловци“, находище „Алдомировски въглищен басейн“, разположено в землищата на [населено място], [населено място] и [населено място], [община]. Установено е, че срокът, определен по закон за действие на решенията за О. е изтекъл към датата на проверката. По тази причина и с приложението на императивната норма по чл. 99, ал. 2 от ЗООС, жалбоподател е уведомен, че издаденото решение е изгубило действието си към 04.05.2022 г.

Жалбоподател оспорва писмото, като излага довод, че по време на действие на решението за О., издадено на основание чл. 99, ал. 12 от ЗООС е водено съдебно производство по обжалване на решени № 541/ 06.08.2018 г., с което в полза на жалбоподател е предоставена концесия за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1, т. 4 от З.. Всякашността на процедурата по оспорване на решението на МС пред ВАС лишавала определения концесионер/жалбоподателя от възможността да сключи концесионен договор. Следствието от водените съдебни производства е, че за това

време, считано от 2018 г. жалбоподател не е могъл да извършва правни и фактически действия по осъществяване правата си като концесионер, а това е довода му, че за този период сроковете не текат. След като не са текли сроковете, решението за О. не е могло да се приведе в действие, тъй като е пряко обвързано с процедурата по сключване на концесионен договор, която за жалбоподател е в сила от влизане в сила на решение на петчленен състав на ВАС – адм. дело 1637/22. С това съдебно решение окончателно се приема законосъобразността на решението на МС № 541/18.

Жалбоподател излага принципно съображение, че ограничителния петгодишен срок по чл. 99, ал. 12 от ЗООС е неприложим при наличието на обективни обстоятелства, които препятстват изискването за наличие на решение за О. в следваща процедура по сключването на концесионния договор. Оплакването е, че за периода 2018-2022 – от завеждане на жалбата срещу решението на МС до окончателно постановен съдебен акт, са препятствани всякакви дейности във връзка с инвестиционното намерени по изпълнение условията на концесията.

Искането на оспорващ е за отмяна на писмото.

Ответник по оспорването, директор РИОСВ С., оспорва жалбата и поддържа становище, че при наличието на издадено в полза на жалбоподателя решение по О. от 2016 г. при проверка е установено, че във връзка с правното действие на това решение са констатирани дейности, свързани с разработката и добива на подземни богатства за теренната площ, обхваната от решението. При наличието на законово определен срок за започване осъществяването на инвестиционното предложение и неспоримо установеното, че не са извършвани действия по това решение, последното губи значението си.

Съдът намира жалбата процесуално допустима, спазвайки указанията на определение на ВАС, по силата на което е налице годен за оспорване административен акт. Обжалваното писмо представлява декларативен индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21, ал.2 АПК, с което се отрича съществуването на едно право. Характерно за декларативния индивидуален административен акт е, че когато компетентният орган установи наличието на възникнало въз основа на закона право и / или задължение, той е длъжен да издаде съответния акт. По този начин с акта се декларира, признава пораждането, изменението или погасяването на правата или задълженията на конкретния субект. Това обяснява и необходимостта от наличието на предварителен етап, предхождащ издаването на този вид актове, целта на който е да се установят фактите и обстоятелствата, които са от значение за неговото законосъобразно издаване. В оспорваното писмо се възпроизвежда установеното и обективирано в протокол К.-АГ-07 от 04.05.2022 г., като от административния орган е обоснован извода на комисията от експерти и на адресата на акта е указано, че Решение по О. № СО – 01 – 04/2016 г. на Директор на РИОСВ – С. е загубило правното си действие, тъй като в срок от 5 – години от датата на издаване му не е започнало осъществяване на инвестиционното предложение. В конкретния случай е съставен констативен протокол от 04.05.2022 г. и е изведен правен извод, че правата, произтичащи от решението по О. са прекратени поради изтичане на петгодишен срок. Такава констатация, за загубило правното си действие решение по О., е предвидена в разпоредбата на чл. 99, ал. 12 от Закона за опазване на околната среда. Когато има произнасяне на това основание с акт на администрацията и се оспорват фактическите и правни констатации за такъв извод, то тогава е налице индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, който подлежи на обжалване пред

съда по реда на АПК. За да има валидно административно производство по оспорване на административен акт, следва правата и законните интереси на жалбоподателя да са засегнати от властническо изявление.

Предвид допустимостта на оспорването, съдът следва да се произнесе по основателността или не на обжалвания административен акт.

Като факти страните не противопоставят фактически установени, или установими обстоятелства, различни от безспорните.

С решение № 541 от 06.08.2018 г. Министерският съвет на Република България е определил, на основание чл. 5, т. 3, чл. 6, ал. 3, чл. 29 и чл. 54, ал. 5 и 6 от Закона за подземните богатства, § 63 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за забрана на химическото оръжие и за контрол на токсичните химически вещества и техните прекурсори и на мотивирано предложение на министъра на енергетиката, да предостави концесия за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1, т. 4 от Закона за подземните богатства- подземни богатства – твърди горива – лигнитни въглища, представляващи изключителна държавна собственост, от находище „Алдомировски въглищен басейн“, участък „Радуловци“, разположено на територията на [община], Софийска област, като е определил пряко за концесионер „Минна компания“ ЕООД - [населено място] – титуляр на Удостоверение за търговско откритие № 0352 от 23 февруари 2009 г., издадено от министъра на околната среда и водите. В административното производство по издаване на това решение, се развива и друго, в което по искане на настоящия жалбоподател е одобрен осъществяването на инвестиционното предложение за открит въгледобив на лигнитни въглища от участък „Радуловци“, находище „Алдомировски въглищен басейн“ [община]. Няма спор, че жалбоподател, по силата на решението на МС е определен за концесионер по добив на подземни богатства и че във връзка с инвестиционното му намерение е одобрено предложението с издаване на решение по О. за концедирания обект. Решението по О. е влязло в сила, за разлика от това по предоставяне на концесията и пред ВАС се развива производство по жалби на трети лица срещу това решение. Безспорно по време на съдебните процедури пред ВАС, започнали през 2018 г. и окончателно приключили през 2022 г. с позитивен за „Минна компания“ ЕООД резултат, не са предприемани фактически действия по осъществяване на концесия, което от своя страна да предполага и постигане на правното действие на издаденото решение по О. от 2016 г. Физическата невъзможност да се извършват действия по концесията, предвид суспензивния характер на жалбата срещу решението на МС налагат невъзможността за периода на приключване на процедурата по обжалване извършването на такива действия. Естествено е, че четири годишния период на съдебни процедури се вмества изцяло в срока, за който е било издадено обжалваното решение. Поредността на дължими действия, като се има предвид валидността на решение по О. за да се издаде обвързано с него решение за предоставяне на концесия изисква да се прибави и периода между 2016 – 2018 година и следва единствения фактически извод, че решението по О. от 2016 г. не е имало кога да породи правното си действие в срока по чл. 99, ал. 12 от ЗООС.

Въпросът за срокът за валидност на решенията за О. е решен законодателно. Не административен орган, а разпоредбата на чл. 99, ал. 12 от ЗООС налага условието, решенията за О. да са със валидност от пет години. Следва ли от това императив, че в хипотезата на оспорване на акт, в съответствие с който се иска такова решение, като част от основанията за законосъобразност на крайния акт след изтичане на

петгодишния срок, било по административни или съдебни процедури следва задължително загуба на правното действие, т.е. все едно такава процедура не е провеждана. От това и обратното – ако към крайния акт има решение по О., което е загубило правно действие по посочените причини, казуистично в случая, неограничения времеви период при оспорване на решението на МС до окончателното му потвърждаване стабилизира административен акт без решението по О.. Последното е било със стабилитет от 2016 г. Безспорно е, че това решение няма изпълнителна сила и е със задължителен характер за възложителя по изпълнение на задължения по концесионен договор, какъвто не е имало как да се сключи при оспорване на решението на МС, с което по т.5. Определя пряко за концесионер "Минна компания" – ЕООД, [населено място] – титуляр на Удостоверение за търговско откритие № 0352 от 23 февруари 2009 г., издадено от министъра на околната среда и водите. Отсъствието на хипотези, при които се допуска отклонение от определения петгодишен период на действие на решението води до пълна несигурност в производството по предоставяне на концесия.

С оглед предоставяне на концесията, съобразно процедурата по реда на глава шеста от ЗООС и чл. 31 от З. за инвестиционното предложение „Открит добив на лигнитни въглища от участък „Радуловци“, находище „Алдомировски въглищен басейн“, [община]“, и съобразно приложимата разпоредба на § 105 от ПЗР на ЗИД З. (ДВ. бр. 100/2010 г.), процедурата приключила с издаване на Решение по О. № СО- 01-04/2016 г. на директора на РИОСВ — С. с изрично посочване, че добивът следва да се осъществи при спазване на изискванията и мерките, установени в Решението по О. и това задължение към концесионера е условие на концесията по т. б. 1 от Р. № 541/2018 г.

Настоящото съдебно производство е образувано по допустимо оспорване, от лице с правен интерес, срещу подлежащ на оспорване декларативен административен акт. За да бъдат изчерпени въпросите с процесуалната законосъобразност на релевиращия акт, настоящият състав намира, че същият е издаден от компетентният орган по чл. 94, ал. 2, във връзка с чл. 99 ЗООС, в писмена форма, макар и такава изрично да не е регламентирана с чл. 99, ал. 12 ЗООС. Налице са задължителните реквизити от чл. 59, ал. 2 АПК, въпреки че е обективизиран като писмо, възпроизвеждащо констатации от проверка в която издателят на писмото не е участвал, но приоритет в случая има неговото съдържание, при липса на нормативно предписание за наименованието му.

Относно неговата материална законосъобразност – ответник приема, че решението по О. е било издадено законосъобразно през 2016 г., отчитайки и законосъобразност на инвестиционните намерения на жалбоподателя. В случая не е хипотеза, жалбоподател да се отказва от инвестиционното намерение, в продължение на пет години да не предприема никакви действия и на шестата година да вземе решение да осъществява инвестиционно намерение. Считано от 2018 г., по време на действие на петгодишния срок на загубилото правно действие решение СО-01-04/2016 г. на ответника и след РЕШЕНИЕ № 541 на МС от 6.08.2018 г. за предоставяне на концесия за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1, т. 4 от Закона за подземните богатства – твърди горива – лигнитни въглища, от находище "Алдомировски въглищен басейн", участък "Радуловци", [община], Софийска област, на "Минна компания" – ЕООД, [населено място] срещу последното се открива съдебна процедура по оспорването му. Процедурата приключва с отхвърляне на жалбите през 2022 г. Законосъобразността на решението на МС е призната от 06.08.2018 г., но правата, предоставени на

концесионера могат да бъдат осъществявани от 2022 г. напред. Както съдът отбеляза, към 2022 г. по силата на чл. 99, ал. 12 от ЗООС решение по О. СО-01-04/2016 г. е с изгубено правно действие. Законодателно – не е ясно следва ли, при съответното желание на възложителя да се открива нова процедура по издаване на такова решение; бил ли е възложителят, като адресат на решението длъжен да предприема действия по новирание действието му и кога и дали висиящността на спор по законосъобразността на акт на МС, издаден при наличие на това решение, след стабилитет може да предизвика ефект на действие. Съдът приема, а това е така, че в условията за привеждане на решението на МС, като условие за неговото изпълнение е спазването на решението по О. - т. 6. Концесията да се осъществява при следните условия: 6.1. Добивът на подземното богатство по т. 1 се осъществява след съгласуване и/или одобряване от министъра на енергетиката на проектите и плановете по т. 7.2.3, изготвени въз основа на мерките и условията в решението по оценка на въздействието върху околната среда (О.) № СО-01-04/2016 г. на директора на Регионалната инспекция по околната среда и водите (РиОСВ) – С.. Решението е приложение – неразделна част от проекта по т. 7.2.3.1.

Жалбоподателят, в качеството на възложител на решението по О. и на концесионер е бил в обективна невъзможност да предприеме и изпълни каквото и бил обвързващ административен акт за периода от 2018 – 2022 г., през който решението по О. губи правното си действие и значение, ако се следва законовата разпоредба на чл. 99, ал. 12 от ЗООС. В подкрепа на оплакването за незаконосъобразност на оспореното писмо от 05.05.2022 г. жалбоподател представи писмо 91-00-50/05.10.2016 г. на министър на околната среда и водите. Това писмо е отменено с ново такова изх. № 91-00-50/02.08.2021 г. по прилагане на разпоредбите на чл. 99, ал. 12 ЗООС, от което може да се прави извод, че администрацията се придържа пряко към буквалното тълкуване на тази разпоредба, а именно, че важим е единствено календарния петгодишен период. Според съда, тълкуването в този смисъл и прилагането на тази разпоредба в случая изцяло ограничава правата на жалбоподателя, а на следващо и по важно място, цялата процедура от 2009 г. считано от издаване на удостоверение за търговско откритие в полза на жалбоподател, следващите правни действия и издавани административни и съдебни актове е неосъществима – без правен и фактически ефект. Целта на процедурата от начален момент и сега не е изпълнена, както нееднократно съдът сочи, предвид невъзможността да се предприемат действия по изпълнение на задължения по концесионен договор, каквото не е било възможно през периода на съдебните производства да бъде сключен.

Нормата на чл. 99, ал. 12 ЗООС е ясна и не се налага правоприлагане по аналогия, но следва да се отчита несъвместимостта ѝ с философията на позитивното ни право, че е недопустимо изправната страна в едно правоотношение, което в случая е с измерения за по-широк кръг лица, да понесе негативните последици от предизвикани съдебни производства, продължили 4 години, без да е дадена в този период възможност за предприемане на каквито и да било действия по поети и вменени от административни актове задължения. Налице са обективни пречки, пречатващи изпълнението на поетите задължения към държавата с учредената концесия за добив на лигнитни въглища в случая. Още повече, че видно от доказателствата по делото, оспорващото дружество е извървяло дългия път до Удостоверението за търговско откритие, свързан само с разход на ресурси от негова страна и с правното очакване да добива варовици, когато се осъществят всички необходими за това факти, след което отново е

попаднало в омагьосания кръг от правоотношения и зависимости описан по-горе. Затова, че съдебните производства не контролират изпълнението на решението по О. и то е акт, издаден в друго производство, формално независимостта на влязлото в сила решение по О. и несигурността при оспорването на решението на МС са отделни процедури с участието на различни органи, но съдът е категоричен, че независимостта на процедурите не значи, че като правни и фактически действия и те са пряко обвързани и обвързващи. При преценка на всеки конкретен случай, въпреки категоричността на релевантната разпоредба на чл. 99, ал. 12 ЗООС, неотчитаща причините за визираното в нея „не е започнало осъществяването на инвестиционното предложение“, от страна на административен орган е налице едностранен акт, противно на това да бъде спазен принципа на равенство, важим за участниците в административния процес. В съответствие с неспоримите факти по случая, съдът приема, че е спряно изпълнението на засегнатите задължения от „обективната невъзможност“, наложена против волята на жалбоподател по изпълнение на решение № СО-01-04/2016 на директор на РИОСВ С.. Това неизбежно следва да доведе до преценка за спиране и на срока от чл. 99, ал. 12 ЗООС, щом започването на изпълнението на концесията зависи от фактори, стоящи извън волята и властта на концесионера и няма нормативни лостове, с които да ги преодолее.

В обобщение се налага крайния извод, формиран при проверката по чл. 168, ал. 1 АПК, че оспореното писмо с изх. № 4423/05.05.2022 г. на директора на РИОСВ С., с което е прието, че Решение по О. №СО – 01 - 04/2016 г. е загубило правно действие, е издадено при наличие на отменителното основание по чл. 146, т. 5 от АПК - несъответствие с целта на закона и следва да бъде отменено, като несъответно на фактите по делото и закона. Предоставената от закона възможност за преценка трябва винаги да бъде използвана в рамките на закона и в изпълнение на неговата цел. Отклонението от това правило води до превратно упражняване на власт, а нарушаването на изискванията за упражняване на оперативната самостоятелност прави акта несъответен на целта на закона, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 5 от АПК. Екологичната оценка и оценка на въздействието върху околната среда се извършват на инвестиционни предложения за дейности и технологии или техни изменения или разширения, при чието осъществяване са възможни значителни въздействия върху околната среда. След като е взето решение по О. и влязло в сила решение на МС, при прилагане на разпоредбата на чл. 99, ал. 12 от ЗООС, при отсъствие на повод, който да предполага неправомерно поведение на „Минна компания“ ЕООД изцяло се нарушават правата на възложителя по извършената екологична оценка. По тези съображения съдът намира, че по отношение на жалбоподателя с формалното прилагане на разпоредбата на чл. 99, ал. 12 от ЗООС, противно на целта на закона, след като е установено, че той е бил и е изправна страна в развилите се административни правоотношения оспорваното писмо е незаконосъобразно. Същото следва да бъде отменено.

Съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на "Минна компания" ЕООД, ЕИК[ЕИК] Писмо изх. № 4423/05.05.2022 г. на Директора на Регионалната инспекция по околната среда и водите С., с което е прието, че поради изтичане на повече от 5 години от датата на влизане в сила на Решение № СО - 01 - 04/2016 г. по О. за одобряване на инвестиционно предложение на на „Минна компания“ ЕООД за „Открит добив на

лигнитни въглища от участък „Радуловци“, находище „Алдомировски въглищен басейн“, разположено в землищата на [населено място], [населено място] и [населено място], [община] тъй като не е започнало осъществяването на инвестиционното предложение, същото е изгубило правно действие, съгласно чл. 99, ал. 12 от Закона за опазване на околната среда.

Решението може да се обжалва пред ВАС в 14 дневен срок от съобщението.

съдия