

РЕШЕНИЕ

№ 4220

гр. София, 26.06.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,
в публично заседание на 14.06.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Татяна Жилова

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер 7 по описа за 2023 година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл. 145-178 във връзка с чл.226 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл.89 от Закона за защита при бедствия (ЗЗБ).

Образувано е по жалба на Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ (ДПУСЯ) срещу задължителни предписания относно безопасността и сигурността при бедствия на язовир „МАЛКА ЖЕЛЯЗНА -561“, в землището на [населено място], [община], област Л., дадени с Констативен акт (КА) №КА-ПБЗН-ЛЧО-4-12/24.11.2022г на инспектор по защита на населението и началник на група „Превантивен контрол и превантивна дейност“ към сектор „Превантивна и контролна дейност“ към регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ при Регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“- Л. при Главна дирекция Пожарна безопасност и защита на населението“- МВР, а именно: 1.Да се изгради локална система за оповестяване за осигуряване на ранно предупреждение на персонала, компетентните органи и населението, осигуряваща възможност, съгласно изискванията на чл.35, ал.6 от ЗЗБ, за незабавно подаване на сигнал към съответния оперативен център на ГДПБЗН пре МВР; 2 Да се изготви карта на уязвимите от заливане зони, съгласно изискванията на Приложение № 2 към чл. 57, ал. 2 от Наредбата – „Специфични изисквания за формата и съдържанието на аварийните планове на язовирите“, т. 4.8.

Жалбоподателят Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“, чрез пълномощника си юрисконсулт В. В., оспорва дадените предписания като

незаконосъобразни. По отношение на първото предписание за изграждане на локална система за оповестяване жалбата не съдържа конкретни доводи за незаконосъобразност. В представените писмени бележки след приключване на сутните състезания ответникът навежда довод, че в тази част предписанието е немотивирано, тъй като органът не е установил дали в заливаемите територии, определен с аварийния план, попадат строежи от първа категория. Ответникът не оспорва констатацията, че главният път I-4 С.-В. (Е722) в района на [населено място] извор е застрашен от заливане при провеждане на висока вълна от изпускателните съоръжения или при сериозна авария, но сочи, че административният орган не е установил коя категория е пътят по номенклатурата на строежите по чл.137 от закона за устройство на територията (ЗУТ). Ответникът възразява срещу второто предписание за изработване на карта на уязвимите от заливане зони, като твърди, че е в немъжност да го изпълни поради липсата на утвърдена методика на национално ниво от министъра на околната среда и водите и липса на утвърдени критерии за степента на опасност на язовирите, което е от компетентността на съответната басейнова дирекция. Счита, че картата на уязвимите от заливане зони при бедствия трябва да се изготвят въз основа на картите на райони под заплаха от наводнения, които се приемат от съответните басейнови дирекции, и които отчитат всички водни обекти в района въз основа на които се приема План за управление на риска от наводнение (ПУРН) по реда на Закона за водите (ЗВ). Претнедира разности. Ответникът – инспектор по защита на населението и началник на група „Превантивен контрол и превантивна дейност“ към сектор „Превантивна и контролна дейност“ към регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ при Регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“- Л., оспорва жалбата в допълнително представено писмено становище. Оспорва жалбата като недопустима поради просрочие. Евентуално, оспорва я и като неоснователна, излагайки подробни аргументи относно компетентността на органа и съответствието на акта с материалноправните разпоредби и с целта на закона.

Съдът приема за установено:

Жалбата е процесуално допустима. Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Установени факти:

Не е спорно обстоятелството, че язовир „МАЛКА ЖЕЛЯЗНА -561“, в землището на [населено място], [община], област Л., е предоставен за управление и стопанисване на ДПУСЯ.

Видно от представеното писмо с изх.№ОМ-06-91 от 14.07.2020г. от тобластиния управител на област Л. и приложения към него Списък на язовирни стени в област Л., класифицирани по степен на потенциална опасност съгласно чл.146б от ЗВ, за язовир „МАЛКА ЖЕЛЯЗНА - 561“ е определена първа степен на потенциална опасност по критерия: „засегнати елементи от инфраструктурата, водещи до отрицателни последствия за обществото и човешкото здраве и стопански такива от първа и втора категория по смисъла на чл.2 чл.4, ал.5 от Наредбата за номенклатурата на видовете строежи.“ Не е спорно обстоятелството, че главният път I-4 С.-В. (Е722) в участъка около [населено място] извор попада в заливаемите територии при изпускане на води от язовира.

За язовира е изготвен аварийен план. При проверка от РДПБЗН – Л., извършена на 24.11.2022г., е установено, че за язовира няма изградена локална система за ранно оповестяване и предупреждение на компетентните органи, населението и персонала, както и към аварийния план не е приложена карта на уязвимите от заливане зони – несъответствия с разпоредбите на чл.35, ал.2 и ал.3, т.5 от ЗЗБ. Резултатите от проверката са отразени в Констативен акт №КА-ПБЗН-ЛЧ0-4-12/24.11.2022г., с който са дадени и задължителните предписания на ДПУСЯ като лице, което стопанисва язовира, за отстраняване на несъответствията. Няма данни при проверката да е присъствал служител на ответника. КА е изпратен по пощата с препоръчано писмо с известие за доставянето му до Регионалното звено на Териториалното поделение на ДПУСЯ във В. Т., където е получен от ръководителя И. С. на 28.11.2022г. С придружителното писмо е дадено указание КА да бъде подписан и регистриран в деловодството на РЗТП В. Т., след което да бъде върнат в РДПБЗН-Л. Видно от представения КА по преписката, същият е регистриран в деловодството на РЗТП В. Т. на 05.12.2022г. и е подписан от инж.В. Х. със забележка „няма изготвена методика за съставяне на исканата карта“, който видно от изложеното в писменото становище на ответника, е упълномощен със Заповед №РД-239/21.06.2021г. от изпълнителния директор на ДПУСЯ да представлява държавното предприятие пред органите на МВР – ГДПБЗН и РДПБЗН. Последната заповед не се съдържа в административната преписка, но доколкото тя се сочи от ответника, съдът приема, че ответникът има знание за представителната власт на инж.В. Х. и не я оспорва. Жалбоподателят представя писмо от директора на ГДПБЗН до заместник-министъра на МВР с рег.№198300-1298 от 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, което не се оспорва от жалбоподателя. По тези съображения представеното писмо е неотнормимо към предмета на правния спор.

Правни изводи:

По допустимостта на жалбата

Възражението на ответника за недопустимост на жалбата поради просрочие е неоснователно. Жалбата е подадена на 19.12.2022г., в 14-дневния срок за обжалване съгласно чл.149, ал.1 от АПК, считано от 05.12.2022г.

Ответникът аргументира извода си за просрочие на жалбата, като приема, че срокът за обжалване тече от 28.11.2022г., когато КА е връчен на ръководителя на РЗТП В. Т.. По делото няма никакви данни ръководителите на регионални звена да са упълномощени да представляват ДПУСЯ пред административните органи и съответно да получават административни актове, адресирани до ДПУСЯ. Доколкото адресат на акта е ДПУСЯ, в чието задължение се поставя изпълнението на предписанието, и е налице упълномощен конкретен служител, който да представлява предприятието в производствата пред ГДПБЗН и РДПБЗН (което е било известно и на ответника), то КА се счита връчен на датата, на която е подписан от упълномощения представител инж. Х..

Жалбата е подадена в срок, от лице, което има правен интерес от оспорването, срещу акт, който подлежи на съдебен контрол, поради което съдът я приема за процесуално

допустима.

По основателността на жалбата

1. Оспореният административен акт е издаден от компетентен административен орган в кръга на предоставените му правомощия. Компетентността на органа е по делегация и произтича от чл.89, ал.1 ЗЗБ и Заповед №8121з-812/17.07.2019 г. на министъра на вътрешните работи. Съгласно посочената норма, при осъществяване на контрол по спазването на този закон или на подзаконовите нормативни актове по прилагането му министърът на вътрешните работи или оправомощени от него длъжностни лица дават предписания. Със Заповед №8121з-812/17.07.2019 г. министърът на вътрешните работи, на основание чл.33, т.9 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), вр. с чл.87, ал.1, чл.89, чл.90 и чл.100, ал.1 и ал.3 ЗЗБ, е оправомощил длъжностни лица от Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ с правата по чл.87, ал.1 и чл.89 ЗЗБ- да осъществяват контрол по спазване на закона и да дават задължителни предписания. Според т. IV от Заповед №8121з-812, организацията за осъществяване на контрол по ЗЗБ се определя със заповед на директора на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“. Такава е представената по делото Заповед №1983з-103 от 21.0.2017 г. на директора на ГДПБЗН, с точки II.1 и III.3.4. от която се вменява на директора на СДПБЗН/РДПБЗН да осъществява контрол по спазване на ЗЗБ и да утвърждава списък на обектите, подлежащи на контрол в района на действие на съответната регионална дирекция.

Със Заповед №921з-142 от 14.03.2022 година, т.4 на директора на РД ПБН- Л., т.II, контролът по спазване на ЗЗБ е възложен на служителите от група ПКПД в сектор ПКД.

2. Спазени са изискванията за форма и съдържание на акта. Мотиви се съдържат както в самия акт, така и в приложените писмени доказателства към административната преписка. Актът е мотивиран в достатъчна степен, за да може да се установи волята на органа и жалбоподателят да разбере фактическите и правните основания за издаването му.

3. Не се установява допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Съдът споделя разбирането, че съществено е само това процесуално нарушение, което влияе пряко при формиране на волята на административния орган или ограничава правото на защита и на участие в производството на засегнатото лице, съответно влияе пряко на крайния резултат. Такива в случая не са установени.

4. Оспореният акт съответства на материалния закон. Дадените предписания имат характер на принудителна административна мярка с превантивна характер. В съответствие с чл. 35, ал. 1 ЗЗБ, юридически лица и еднолични търговци, собственици и ползватели, осъществяващи дейност в обекти, представляващи строежи по чл. 137, ал. 1, т. 1. буква „г“ или „д“ от Закона за устройство на територията, които представляват опасност за възникване на бедствие, разработват аварийен план на

обекта, който съдържа максимални възможни последици за персонала, населението и околната среда от авария в обекта, определени въз основа на оценка на риска. В обхвата на чл. 137. ал. 1, т. 1 буква „д“ от ЗУТ попадат хидротехнически съоръжения, криещи опасност от наводнения в т. ч. големи язовири и язовири от първа степен на потенциална опасност и прилежащите им съоръжения и временно строителство. Подлежащ на контрол, съгласно разпоредбите на чл. 87, ал. 1 ЗЗБ е и предоставеният за стопанисване язовир, описан в КА, класифициран като първа висока степен на потенциална опасност, съгласно чл. 141б от Закона за водите.

Съгласно чл. 35, ал. 2 от ЗЗБ, съдържанието на аварийния план може да бъде различно от посоченото в ал. 1, ако е определено в специален закон или в издадените въз основа на него подзаконовни актове.

Нормата на чл. 138а ал. 1 и ал. 2 от ЗВ предвижда, че собствениците или ползвателите на водностопански системи и съоръжения изготвят аварийни планове по реда на чл. 35 от ЗЗБ или възлагат тяхното изготвяне на оператори, като осигуряват изпълнението на предвидените в тях мерки. Специфичните изисквания за формата и съдържанието на аварийните планове на язовирите се определят с Наредбата за условията и реда за осъществяване на техническата и безопасна експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях и за осъществяване на контрол за техническото и състояние (Наредбата, приета с ПМС №12 от 28.01.2020г., обн.ДВ, бр.9 от 31.01.2020г.).

Съгласно чл.7 от Наредбата, собственикът отговаря за изпълнението на всички изисквания по ЗВ и по същата наредба за осигуряването на безопасна експлоатация на язовирите.

Съгласно разпоредбите на чл. 57, ал.1 от Наредбата, аварийните планове на язовирите се изготвят от собственика/оператора по реда на чл. 35 ЗЗБ и чл. 138а, ал. 1 и 2 ЗВ, а специфичните изисквания за формата и съдържанието на аварийните планове на язовирите са определени в приложение № 2 към чл. 57 ал. 2 от същата наредба. В т. 4.8. от същото приложение е посочено, че карти на уязвимите от заливане зони се изготвят за язовирите от първа висока степен на потенциална опасност съгласно чл. 141б от ЗВ. По делото не е спорно, че това задължение не е изпълнено в предоставения аварийен план към датата на извършената проверка 12.12.2022 година. По делото е безспорно, че процесният язовир е класифициран в първа степен на потенциална опасност, в зависимост от възможно най - лошите последици от освобождаването на съхраняваните в язовира води поради разрушаване или неправилна експлоатация на язовира, по смисъла на чл. 141б, ал. 1, т. 3 от ЗВ.

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.

Неоснователно е възражението на жалбоподателя, че не е негово задължението да приложи 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. 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. Следователно, 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.

Твърдението, че отсъства методика за изработването на такава карта е неоснователно, доколкото това е в преценката на стопанисващия обекта, който при липса на кадрови ресурс може да ангажира екип от специалисти за изработването на картата.

Съгласно чл.35, ал.3, т.5 от ЗЗБ, жалбоподателят е длъжен да изгради и поддържа локална система за оповестяване за осигуряване на ранно предупреждение на персонала, компетентните органи и населението. По-нататък в ал.5 от същия член се дава възможност локалната система да не се изгражда, когато при авария в заливаемите територии, определени в плана по ал. 1, не попадат: 1. строежи първа, втора и трета категория по чл. 137, ал. 1 от Закона за устройство на територията; 2. жилищни сгради, сгради и съоръжения за обществено обслужване, както и производствени сгради, инсталации, съоръжения и прилежаща инфраструктура. Разумът на разпоредбата сочи, че първо трябва да са определени заливаемите територии и ясно да са очертани техните граници, за да може изобщо да се определи какви обекти попадат в тях. При липса на изготвена карта на уязвимите от заливане територии очевидно това няма как да се извърши точно. Жалбоподателят не оспорва, че главният път С. – В. в участъка на [населено място] извор попада в заливаемите територии, но навежда твърдение, че не е доказано, че е строеж от първа категория. Съгласно чл.137, ал.1,т.1 от ЗУТ в строежите от първа категория попадат освен автомагистралите и скоростните пътища и пътищата от I и II клас от републиканската пътна мрежа. Категорията на строежа и класификацията му се посочват в удостоверението за въвеждане на пътя в експлоатация, но доколкото републиканските пътища се класифицират според административно-стопанското им значение и функциите им в транспортната система (чл.6 от Правилника за прилагане на Закона за пътищата, ППЗП), за този извод не са необходими специални технически знания. Съгласно чл.6, ал.4 и ал.5 от ППЗП, пътищата I клас са предназначени за осъществяване на транзитно движение на големи разстояния (предимно от граница до граница) и имат следните характеристики: 1. съвпадат с направленията на основните транзитни потоци или директно свързват отдалечени важни административно-стопански региони в страната; 2. обслужват големи прилежащи територии; 3. имат връзки с пътища към прилежащите територии само на определени места., а пътищата

II клас са предназначени за транзитно движение на средни разстояния, изпълняват разпределителни функции в транспортната система, като уплътняват мрежата от първокласни пътища, осигуряват оптимални маршрути на транзитното движение към отделни региони в страната и имат следните характеристики: 1. свързват два и повече първокласни пътища, като осигуряват маршрути за прехвърляне на транзитно движение от едно направление на друго; 2. свързват две и повече области или важни административно-стопански райони в тях; 3. осигуряват транспортни връзки със съседни държави, когато няма път от по-висок клас. Главният път I-4 осигурява транзитно движение от С. до В. (част от E722) – две отдалечени административно-териториални единици с изключително голямо стопанско значение за страната, следователно той се класифицира като път от I клас от републиканската пътна мрежа, съответно и строеж от първа категория по чл.137, ал.1, т.1 от ЗУТ.

Следователно, предписанията, дадени в КА, са в съответствие с материалноправните разпоредби на закона.

5. Оспореният акт е съответен на целта на закона.

Целта на ЗЗБ е да осигурява защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия. Дадените предписанията са именно за постигане на тази законова цел.

При липса на отменителните основания по чл.146 от АПК жалбата се отхвърля.

Разноски:

При този изход на спора претенцията на жалбоподателя за разноски е неоснователна по аргумент от чл.143, ал.1 от АПК. Ответникът не е заявил претенция за разноски, поради което съдът не се произнася по разноските.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ срещу задължителни предписания относно безопасността и сигурността при бедствия на язовир „МАЛКА ЖЕЛЯЗНА -561“, в землището на [населено място], [община], област Л., дадени с Констативен акт №КА-ПБЗН-ЛЧ0-4-12/24.11.2022г на инспектор по защита на населението и началник на група „Превантивен контрол и превантивна дейност“ към сектор „Превантивна и контролна дейност“ към регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ при Регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“- Л. при Главна дирекция Пожарна безопасност и защита на населението“- МВР.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 14- дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: