

РЕШЕНИЕ

№ 10238

София, 27.07.2018

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на четиринадесети май две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СОНЯ ЯНКУЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА

ВЕСЕЛА АНДОНОВА

при секретар
на прокурора
от съдията

Анелия Станкова

и с участието

изслуша докладването

ВЕСЕЛА АНДОНОВА

по адм. дело № 3062/2018. 📄

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на А. Карагьозов от [населено място], „ВВФ Световен фонд за дивата природа, Дунавско – Карпатска програма България“, гр. София и Асоциация на парковете в България и Т. Белев от [населено място] против Решение № 821/29.12.2017 г. на Министерски съвет, с което на основание чл. 60, ал. 1 и чл. 63 от Закона за защитените територии (ЗЗТ) във връзка с чл. 20 от Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии са приети изменения и допълнения на Решение № 646 на Министерския съвет от 2004 г. за приемане на Плана за управление на Национален парк "Пирин" (ДВ, бр. 73 от 2004 г.).

В жалбата А. Карагьозов твърди, че оспорваният акт противоречи на материалния закон и е приет в нарушение на съществени административнопроизводствени правила. Оспорваният акт не е предшестван от влязло в сила решение по чл. 82, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Изложени са съображения за противоречие на акта с чл. 2, ал. 2 ЗЗТ и чл. 26 от Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ).

В жалбата „ВВФ Световен фонд за дивата природа, Дунавско – Карпатска програма България“, гр. София, твърди, че обжалваното решение е нищожно и материално незаконосъобразно, постановено при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и целта на закона. Конкретно е посочено, че режимите и разрешените дейности, определени с проекта, противоречат на режима на защитената територия определен от чл. 21, т. 14 ЗЗТ. Налице е недопустимост на промените в Плана за управление на национален парк „Пирин“ (ПУ на НП „Пирин“) по смисъла на чл. 16, т. 3 от наредбата към чл. 55, ал. 1 ЗЗТ. Строителство на ски писти, като обекти на туризма, лифтове, като съоръжения към тях и друга инфраструктура, представляващи спортни съоръжения, не попада в изключенията на чл. 21, т. 1 ЗЗТ. Утвърденото от министъра на околната среда и водите решение на Висшия експертен екологичен съвет (ВЕЕС) не е било налично при съгласуването на проекта за общ административен акт с останалите министерства в нарушение на чл. 34 и сл. от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация. На заседанието на Висшия експертен екологичен съвет не са разглеждани екологични съображения за приемане на проекта за промени в режимите на националния парк. След като през 2010 г. Комитета за световно природно наследство изключва ски – зона Банско и Добринище от обекта на световното наследство, като ги обявява за „буферни зони“, в поредица свои решения Комитетът посочва на българските власти какво е необходимо за опазването на тези „буферни зони“. Обжалваният административен акт е приет в нарушение на Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство, която съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България е част от вътрешното право на страната. Нарушен е чл. 56, т. 3 ЗЗТ. Претендират се разноски. Сдружението се представлява от адв. А. Коджабашев, Софийска адвокатска колегия.

В жалбата Асоциацията на парковете в България твърди, че обжалваното решение е нищожно и материално незаконосъобразно, постановено при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и целта на закона. Конкретно е посочено, че Министерството на околната среда и водите (МОСВ) и Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), респективно Министерският съвет (МС) не разполагат с цифрови географски данни, които да им позволят да индивидуализират границите на НП „Пирин“ чийто граници променят. Според жалбоподателя процедурата започнала през 2013 г. е приключила с мълчалив отказ. Предложението на министъра на околната среда и водите, внесено на 28.12.2017 г., е извършено в нарушение на чл. 18, 19 и 20 от Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии и на чл. 60, ал. 1 ЗЗТ. Обжалваният акт е приет в нарушение на срока по чл. 36, ал. 1 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация и чл. 6, ал. 1 и чл. 7, ал. 2 АПК. Промяната касае три зони (IIa, III и IV), заемащи общо 48 % от територията на парка. Актът е приет в нарушение на чл. 85, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и

чл. 31 Закона за биологичното разнообразие (ЗБР). Обжалваният административен акт е приет в нарушение на Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство.

С протоколно определение от 14.05.2018 г. въз основа на подадена молба от 11.05.2018 г. към оспорването е присъединен Т. Белев от [населено място]. Твърди се, че административният орган е слял две процедури по изменение на плана. Липсва съгласие на носителите на авторските права, изготвили ПУ на НП „Пирин“, обектът на авторското им право да бъде променен. Липсва решение на министъра на околната среда, че предложените изменения не подлежат на екологична оценка и оценка за съвместимост. Твърдят се нарушения на АПК, ЗЗТ, ЗБР и ЗООС и по конкретно на чл. 60, ал. 1 ЗЗТ, чл. 85, ал. 1 ЗООС, чл. 31, ал. 1 ЗБР, чл. 36, ал. 1 и ал. 4 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация, чл. 6, ал. 1 и 7, ал. 2 и чл. 71 АПК. Иска се обявяване на нищожност, алтернативно отмяна на акта поради незаконосъобразност.

Ответникът – Министерският съвет, чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата по съображения подробно изложени в депозираните по делото писмени бележки.

Заинтересованата страна – Министър на околната среда и водите, чрез процесуалния си представител, изразява становище за неоснователност на жалбите по съображения подробно изложени в депозираните по делото писмени бележки. Направено е възражение по чл. 78, ал. 5 ГПК относно претендираните от „ВВФ Световен фонд за дивата природа, Дунавско – Карпатска програма България“, разноски. Претендира се юрисконсултско възнаграждение.

Върховният административен съд, състав на седмо отделение, намира жалбите за процесуално допустими по съображения подробно изложени в определение от 26.03.2018 г., а по същество – за основателни по следните съображения:

С решение № 646 на Министерски съвет от 2004 г. (обн. ДВ бр. 73 от 2004 г.) е приет План за управление на Национален парк „Пирин“ (л. 178 – 302 от делото).

Проектът за промяна на плана за управление (ПУ) на Национален парк „Пирин“ (НП „Пирин“) е внесен от Община Банско в Министерство на околната среда и водите (МОСВ) с вх. № 08-00-286/14.01.2013 г. (л. 380-389). Като причини за промяната на плана е посочен породеният дисбаланс между изградената леглова база в гр. Банско и селищата на общината, от една страна, и капацитета на туристическата и спортна инфраструктура в планината. Поради факта, че ПУ не допуска промяна на ски – зоната Банско, е направено предложение последният да бъде ревизиран при спазване на екологичното законодателство и процедурите по Закона за защитените територии (ЗЗТ) и Закона за биологичното разнообразие (ЗБР). В предложението е отразено, че промяната на ПУ касае режима на строителство на спортни съоръжения и то само в Зоната за туризъм и Зоната на сградите и съоръженията.

Със Заповед № РД-36/17.01.2013 г. на министъра на околната среда и водите (л. 346), е насрочено заседание на Специализирания състав на Висшия експертен екологичен съвет (ВЕЕС), на 19.02.2013 г. за разглеждане на проект за промяна на ПУ на НП „Пирин“ в част 3 „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“.

Изготвено е съобщение (л. 351) по реда на чл. 18, ал. 2, т. 2 от Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии (Наредбата) и са изпратени уведомителни писма до Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерство на земеделието и храните, Изпълнителна агенция по горите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, областен управител на Благоевград, Изпълнителна агенция по околната среда и водите, Дирекция НП „Пирин“, Коалиция „За да остане природа в България“, Коалиция „Природа за хората и регионите“, Институт по биоразнообразие и екосистемни изследвания – БАН, Лесотехнически университет, Община Банско, Регионална инспекция по околната среда и водите, Община Разлог, Община Гоце Делчев, Община Сандански, Община Струмляни, Община Кресна, Община Симитли, Министерство на културата (л. 362-379).

С Протокол № 1/2013 г. от проведено заседание на ВЕЕС на 19.02.2013 г. (л. 356-361), е предложено на министъра на околната среда и водите да внесе проекта за промяна на ПУ на НП „Пирин“ в част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“ в Министерски съвет за приемане след отразяване на забележките приети по т. 1 и т. 2 от решенията по протокола. Решенията по посочения протокол на ВЕЕС са утвърдени от министъра на околната среда и водите на 27.02.2013 г.

От представеното по делото извлечение от интернет страницата на МОСВ (л. 310) се установява, че проектът на решение на МС за приемане на Проект за промяна на ПУ на НП „Пирин“ е публикуван на 22.11.2017 г. на интернет страницата на МОСВ, секция „Обществени обсъждания“, заедно с доклада на министъра на околната среда и водите и ПУ на НП „Пирин“ 2004 г. Посочени са електронни адреси, на които следва да се изпратят становища на заинтересованите лица в законоустановения едномесечен срок (22.12.2017 г.). Материалите са публикувани в същия период и на Портала за обществени консултации (л. 308-309). В деловодството на МОСВ са заведени 3304 „подкрепящи“ и 1497 „против“ становища (13 броя класьори към делото).

На 28.12.2017 г. в Министерски съвет е внесен Доклад от министъра на околната среда и водите (л. 34-36) относно проект на решение на МС за приемане на Проект за промяна на ПУ на НП „Пирин“, приет с решение № 646 от 2004 г. на МС в част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“. Към него са приложени: проектът на решение (л. 36), финансова обосновка (л. 37) получени становища от ведомствата и справка за отразяването им (л. 37 -49), съобщение за средствата за масово осведомяване (гръб на л.49), получени становища от проведено обществено обсъждане и справка за отразяването им (л. 5—177) – Протокол №54 от 28.12.2017 г. (л. 30-33).

С обжалваното в настоящото производство Решение № 821/29.12.2017 г., Министерският съвет, на основание чл. 60, ал. 1 и чл. 63 ЗЗТ във връзка с чл. 20 от Наредбата приема изменения и допълнения на Решение № 646 на Министерският съвет от 2004 г. за приемане на плана за управление на Национален парк „Пирин“ (ДВ, бр. 73 от 2004 г.). Това решение е обнародвано в Държавен вестник бр. 2 от 03.01.2018 г. В ПУ на Национален парк „Пирин“, в Част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“ са направени конкретни изменения, които ще бъдат обсъдени по-долу.

Върховният административен съд, състав на седмо отделение, като се запозна със събраните по делото доказателства, съобрази доводите и възраженията на страните и след извършена служебна проверка по реда на чл. 168, ал. 1 АПК, приема от правна страна следното:

Обжалваният административен акт е издаден от компетентен орган, при необходимия кворум и мнозинство, при

спазване на установената форма, без допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но в противоречие с материалноправните разпоредби и целта на закона.

Оспореният акт е с посочено правно основание чл. 60, ал. 1 и чл. 63 ЗЗТ и чл. 20 от Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии.

Съгласно чл. 60, ал. 1 ЗЗТ, плановете за управление на националните и природните паркове се внасят за приемане в Министерския съвет от министъра на околната среда и водите след заключение на Висшия експертен екологичен съвет при Министерството на околната среда и водите. При положително решение на Министерския съвет министърът на околната среда и водите подписва плановете за управление. В съответствие с чл. 63 ЗЗТ, промени в утвърдените планове за управление, свързани с нормите и режимите по чл. 57, т. 3, се извършват по реда на чл. 60 и 61. Разпоредбата на чл. 20 от Наредбата предвижда проектите на планове за управление на национални и природни паркове се приемат от Министерския съвет с решение, което се обнародва в "Държавен вестник".

В случая с обжалваното решение е извършена промяна в нормите и режимите по чл. 57, т. 3 ЗЗТ на утвърдения ПУ, поради което Министерски съвет е компетентният орган, който е приел обжалвания административен акт. Решението е прието при необходимия кворум по чл. 42, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (УП) и необходимото мнозинство по чл. 45, ал. 2 УП, видно от представения по делото Протокол № 54 от 28.12.2017 г. от заседанието на МС .

По изложените съображения, настоящият съдебен състав намира, че оспорваното решение е издадено от компетентен орган.

Оспореното решение е общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК и е издадено в предвидената писмена форма – чл. 74 във вр. с чл. 59, ал. 2 АПК. От формална страна то съответства на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 – съдържа фактически и правни основания. С оглед на Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г. на Върховния съд, мотивите на един административен акт могат да бъдат изложени и отделно от самия акт. В случая правните и фактически основания, послужили за издаване на акта са изложени в Предложението на Община Банско, Протоколът на ВЕЕС и Докладът на министъра на околната среда и водите. Обжалваното решение е обнародвано в Държавен вестник бр. 2/2018 г. в съответствие с чл. 20 Наредбата.

В съответствие с чл. 24, т. 4 Наредбата влязъл в сила план за управление може да се променя при необходимост от промени на въведените с плана режими и норми за ползване на земи, гори и водни площи, строителство и други дейности в защитената територия. В случая от представените по делото доказателства се установява (се установява или се твърди, защото необходимостта е целесъобразност, а ние проверяваме законосъобразността) необходимост от промени именно на въведените с плана режими и норми. От съдържанието на посочената разпоредба се установява, че последната касае лицата които въвеждат промените в плана, а не лицата, които правят предложение за промяна на плана, поради което доводите на жалбоподателя Асоциация на парковете в България за допуснати нарушения на тази разпоредба, с оглед факта, че предложението за промяна в ПУ е направено от Община Банско, са неоснователни.

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 1 от Наредбата, промени в план за управление в случаите по чл. 24, т. 4 се въвеждат за национален парк - по реда на чл. 18, 19 и 20 след предварително писмено съгласуване с МОСВ на намерението за промяна на плана.

Видно от представените по делото доказателства - Заповед № РД-36/17.01.2013 г. на министъра на околната среда и водите, съобщение по реда на чл. 18, ал. 2, т. 2 Наредбата, изпратените уведомителни писма до Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерство на земеделието и храните, Изпълнителна агенция по горите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, областен управител на Благоевград, Изпълнителна агенция по околната среда и водите, Дирекция НП „Пирин“, Коалиция „За да остане природа в България“, Коалиция „Природа за хората и регионите“, Институт по биоразнообразие и екосистемни изследвания – БАН, Лесотехнически университет, Община Банско, Регионална инспекция по околната среда и водите, Община Разлог, Община Гоце Делчев, Община Сандански, Община Струмяни, Община Кресна, Община Симитли, Министерство на културата и Протокол № 1/2013 г. от проведено заседание на ВЕЕС на 19.02.2013 г., процедурата по чл. 18 - 20 Наредбата е спазена.

От представените по делото писмени доказателства - извлечение от интернет страницата на МОСВ и извлечение от електронната страница на Портала за обществени консултации, се установява, че процедурата по чл. 66-69 АПК също е спазена. Спазени са сроковете за публикуване на изискуемите документи и е дадена възможност на всички желаещи да представят своите становища по предложение проект на акт.

По изложените съображения, настоящият съдебен състав намира, че при издаване на обжалвания административен акт не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

По своята същност ПУ за защитени територии играе ролята на рамков документ. Видно от разпоредбата на чл. 57, т. 3 ЗЗТ, нормите, режимите, условията или препоръките за осъществяване на дейностите в националните паркове, вкл. развитието на инфраструктурата и строителството, са за осигуряване достигането на поставените цели по т. 2 – целите на управлението в защитената територия. Съгласно чл. 18, ал. 2, т. 4 ЗЗТ, една от целите на управлението на националните паркове е създаване на предпоставки за развитието на туризъм. Както в предложението на Община Банско, така и в доклада на министъра на околната среда и водите е посочено, че предложеното изменение на плана за управление основно е свързано с облекчаване на режимите за изграждане на туристическа инфраструктура за практикуване на ски спорт. В доклада на министъра на околната среда и водите е отразено, че с приемане на изменението ще се даде възможност на Община Банско да процедира устройствен план за развитие на зона III – Зона за туризъм, включваща Ски зоната над града, която обхваща само 2 % от НП „Пирин“, както и частта от зона IV – Зона за сгради и съоръжения, затворена от външната граница на зона III- Зона за туризъм. Измененията на режимите в зона III и зона IV, свързани със строителство в тях, изискват съответна корекция и в Таблица № 32 от ПУ. Наред с това се предлага уточнение в общите режими на парка, касаещи тези две зони, свързани с използването на изкуствено осветление в техните граници, както и възможността за изграждане на водохващания в зона IIa – Зона за опазване на горските екосистеми и отдих.

Преди промяната Част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“, раздел I, т. 1,

подточка 1 е предвиждала: „На цялата територия на НП Пирин се въвеждат следните допълнителни забрани: 1. Строителство на нови и разширяване на съществуващи ски – писти и съоръжения, като с промяната към тази подточка е добавено „освен допустимите в съответните зони“. Направено е и изменение в подточка б, която преди промяната е гласяла „Изкуствено осветление на територии извън определената зона на сгради и съоръжения“, а след промяната: „Изкуствено осветление на територии извън Зоната за туризъм и Зоната на сгради и съоръжения.“. Т. 14 от действащия ПУ предвижда, че в зона IIа – Зона за опазване на горските екосистеми и отдих се забранява всякаква човешка дейност освен изброените в тази точка дейности, като с обжалваното изменение и допълнение към тази точка е добавена подточка 10 „Водохващане“.

Т. 16 от действащия ПУ предвижда, че в зона III – Зона за туризъм се забранява всякаква човешка дейност освен изброените в тази точка дейности, като с обжалваното изменение и допълнение към тази точка са добавени подточки 11 и 12: „11) Дейности по изграждане на писти и строителство на въжени линии и съпътстващата ги техническа инфраструктура съгласно одобрени устройствен план или изменение на такъв план и инвестиционни проекти/намерения въз основа на влезли в сила крайни актове за одобряване/съгласуване по процедурите за екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда и/или по процедурата за оценка за съвместимост по Закона за биологичното разнообразие.; 12) Изкуствено осветление за целите на обслужване на обекти по т. 11.“.

Т. 17 от действащия ПУ предвижда, че в зона IV – зона на сгради и съоръжения се забранява всякаква човешка дейност освен изброените в тази точка дейности, като с обжалваното изменение и допълнение към тази точка е добавена подточка 11: „11) Дейности по разширение на писти и строителство на въжени линии в рамките на границата на зона III - Зона за туризъм, съгласно одобрени устройствен план или изменение на такъв план и инвестиционни проекти/намерения въз основа на влезли в сила крайни актове за одобряване/съгласуване по процедурите за екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда и/или по процедурата за оценка за съвместимост по Закона за биологичното разнообразие.“.

В таблица 32 „Разрешени дейности на територията на парка по зони“, на ред 9 „Строителство, ремонт и реконструкция“, в т. V.9, в колона 3 „На Зона за опазване на горските екосистеми и отдих“ и в колона 5 „III Зона за туризъм“ „тиретата“ се заменят с числото „3“.

Т. 76 от действащия ПУ предвижда, че „Строителство, ремонт и реконструкция на територията на парка може да се извършват само в зона IV – Зона на сгради и съоръжения“, като с промяната се поставя запетая и се добавя „и зона III - Зона за туризъм“.

Т. 77, подточка 13 от действащия ПУ предвижда, че „На територията на парка се забраняват всякакви строителни дейности освен: 13. Доизграждане на одобрените ски – писти, съоръжения и обекти съгласно утвърдения ТУП на „Ски – зона с център Банско“ и ОВОС към него от 2000 г.“. Тази подточка е изменена така: „13) Дейности по изграждане и разширяване на ски писти и строителство на въжени линии и съпътстващата ги техническа инфраструктура в рамките на зона III - Зона за туризъм, и в затворената от външните ѝ граници зона IV - Зона на сгради и съоръжения, съгласно одобрени устройствен план или изменение на такъв план и инвестиционни проекти/намерения въз основа на влезли в сила крайни актове за одобряване/съгласуване по процедурите за екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда и/или по процедурата за оценка за съвместимост по Закона за биологичното разнообразие.“.

Основният спор между страните е по приложението на чл. 21, т. 1 ЗЗТ. В съответствие с посочената разпоредба, в националните паркове се забраняват: строителство, освен на туристически заслони и хижи, водохващания за питейни нужди, пречиствателни съоръжения, сгради и съоръжения за нуждите на управлението на парка и обслужването на посетителите, подземни комуникации, ремонт на съществуващите сгради, пътища, спортни и други съоръжения.

В случая с обжалвания административен акт се предвижда изграждането на водохващания, изграждане и разширяване на ски писти, строителство на въжени линии и съпътстваща ги техническа инфраструктура.

На първо място, в самия акт не е посочено, а и по делото не са представени доказателства установяващи, че предвиденото водохващане е за питейни нужди, за да попадне последното в предвидените от закона изключения за допустимост на строителство в национален парк. Точно обратното се установява от доклада на министъра на околната среда и водите, в който изрично е отразено, че възможността за изграждане на водохващания е във връзка с изменението на режимите на двете зони – III и IV, предвиждащи строителство на ски писти, въжени линии и съпътстваща техническа инфраструктура, т.е. предвиденото водохващане е за нуждите на бъдещото строителство. На следващо място, дори да се приеме, че строителството на въжени линии е строителство за обслужването на всички посетители на парка, то последното не е относимо към изграждането и разширението на ски пистите, които безспорно представляват спортни съоръжения по смисъла на чл. 21, т. 1 ЗЗТ. Съгласно чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове, разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основаните начала на правото. Разпоредбата на чл. 36, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове предвижда, че разпоредбите на нормативните актове се формулират кратко, точно и ясно. Думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове. Ако се налага отклонение от общоприетия смисъл на дума или израз, с допълнителна разпоредба се определя смисълът им за съответния нормативен акт (чл. 37, ал. 1 и ал. 2 от Указ № 883).

В случая, в първата част на разпоредбата на чл. 21, т. 1 ЗЗТ изрично са изброени обектите, по отношение на които е допустимо строителство, а във втората част са изброени обектите, по отношение на които е допустим ремонт, а именно на: съществуващите сгради, пътища, спортни и други съоръжения. Подобно тълкуване на разпоредбата може да се извлече от мотивите на Решение № 6587 от 15.05.2013 г. на ВАС по адм. д. № 3290/2013 г., петчленен с-в. Такава е била и волята на законодателя. Видно от Стенограмата по обсъждане на законопроекта за изменение на ЗЗТ от пленарно заседание на 01.06.2000 г. на 38 –то Народно събрание, изрично е предложена поправка с цел избягване на недоразумения и различия в тълкуването на текста на чл. 21, т. 1, който разрешава ремонт на

съществуващи сгради, пътища, спортни и други съоръжения. Видно от изказването на вносителя, е обърнато внимание, че „.....има различно тълкуване в чл. 21, т. 1, където се казва, че в национални паркове се забранява строителство и т.н., освен ремонт на съществуващи сгради и пътища, спортни и други съоръжения. Някои от тези, които са прилагали закона, имат различно тълкуване за смисъла на съюза "и", като смятат, че ремонтът се отнася само до съществуващите сгради, но не също и до пътищата, спортните и другите съоръжения. Със замяната на съюза "и" със запетая, всъщност недоразуменията отпадат, защото тогава става ясно, че ремонтът се отнася за всички изброени по-нататък обекти: съществуващи сгради, пътища, спортни и други съоръжения." (последното достъпно на <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/6/ID/888> проверено към датата на приключване на устните състезания).

Настоящият съдебен състав не споделя становището на ответника и на заинтересованата страна, че думата „ремонт“ се отнася само за съществуващите сгради. Действително в този смисъл е налице тълкуване в Решение № 7214 от 2.10.2001 г. по адм. дело № 6309/2001 г., на петчленен състав на Върховния административен съд, към което изрично се препраща в следващи съдебни решения на ВАС. Посоченото съдебно решение обаче касае различна фактическа обстановка и не е задължително за настоящия съдебен състав. Подобно тълкуване противоречи и на граматическото тълкуване на разпоредбата на чл. 21, т. 1 ЗЗТ, и на изрично изразената воля на законодателя.

По изложените съображения, настоящият тричленен състав намира, че предвиденото с обжалвания административен акт изграждане на водохвращения, изграждане и разширение на ски писти и съпътстваща техническа инфраструктура противоречи на забраната за строителство в националния парк по чл. 21, т. 1 ЗЗТ.

Неоснователно е оплакването на жалбоподателите, че с процесната промяна на ПУ е допуснато всякаво строителство на 48 % от територията на националния парк. Видно от обжалвания административен акт и по конкретно измененията в Таблица 32, строителство, ремонт и реконструкция е допустимо в Зона III – Зона за туризъм, като потенциално осъществима дейност, и в Зона IV – Зона на сгради и съоръжения, като първостепенна дейност, и последното не е променено с обжалвания административен акт. Съобразно функционалното зонироване на територията от одобрения ПУ на НП „Пирин“, Зоната за туризъм заема 2,2 % от площта на парка, а Зоната на сгради и съоръжения – 0,6 % от площта на парка. Предвидената с процесното изменение промяна в Зона IIa – Зона за опазване на горските екосистеми и отдих, по отношение на предвиденото строителство, ремонт и реконструкция, е отразено като потенциално осъществима дейност и то във връзка с извършеното изменение в т. 14, където е добавено, че в тази зона могат да се изграждат водохвращения, а не друго строителство. Безспорно тази зона представлява 45,2 % от площта на парка, но това не означава, че цялата площ е предвидена за изграждане на водохвращане. Конкретните площи, които биха били засегнати от изграждането на водохвращения ще се определят с план по чл. 64 ЗЗТ.

Съгласно чл. 21, т. 14 ЗЗТ, в националните паркове се забранява намеса в биологичното разнообразие, като в съответствие с чл. 16, ал. 4 от Наредбата, Министерството на околната среда и водите в двумесечен срок връща мотивирано на възложителя, съответно на изпълнителя, проекта при констатиране на предвидени режими и/или дейности в нарушение на изисквания, залегнали в Закона за защитените територии, в заповедта за обявяване на защитената територия и в други релевантни актове. В случая от представените по делото доказателства не се установява наличието на намеса в биологичното разнообразие, поради което доводите на жалбоподателите в тази насока са неоснователни.

С Разпореждане № 13 на Бюрото на Министерския съвет от 4 февруари 1974 г., в сила от 17 септември 1975 г., е приета Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство, обнародвана ДВ бр. 44 от 27.05.2005 г. (Конвенцията). Съгласно чл. 4 от Конвенцията, всяка държава - страна по тази конвенция, признава задължението си да осигури идентификация, защита, съхранение, популяризация и предаване на бъдещите поколения на посоченото в чл. 2 природно наследство, разположено на нейната територия. Тя трябва да се стреми да полага максимални усилия за осъществяването на тази цел, като използва както наличните си ресурси, така и международната помощ и сътрудничество, които могат да ѝ бъдат оказани във финансово, художествено, научно и техническо отношение.

През 1983 година парк Пирин е включен в Списъка на световното културно и природно наследство в Европа на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (ЮНЕСКО).

С Решения № 34 COM.7B.19 и № 34 COM.8B.5 от 2010 г. на Комитета по световно наследство към ЮНЕСКО – публично достъпни на адрес: <http://whc.unesco.org/en/decisions/4127> и <https://whc.unesco.org/en/decisions/3985>, територията на Ски-зона "Банско" е изключена от обекта на световно наследство, поради увреждане на уникалната му природозащитна стойност в резултат на строителството на ски-писти, ски-съоръжения и съпътстваща инфраструктура, чието продължаване съставлява критична заплаха за обекта, като е направено предложение изключените площи да се включат в т. нар. „буферна зона“.

В речника на използваните термини и понятия от действащия ПУ на НП „Пирин“ е посочено, че „Буферна зона“ означава територия, разположена около защитени територии с цел смекчаване на отрицателните въздействия върху тях; определя се в рамките на установените нормативи и определен със закон ред и се подчинява на специален режим на опазване и стопанисване, по-малко строг от този на защитената територия, около която е разположена. В действащия ПУ и неговата промяна такава буферна зона не е определена.

Видно от публично достъпната информация на <http://www.pu-pirin.pirin.bg/news/135-16-05-2016-g-predaden-v-dnpp-aktualiziran-proekt-pu-na-np-pirin-saglasno-provedena-rabotna-sreshta-na-10-11-05-2016-g> – към датата на приключване на устните състезания, предложеният Проект на ПУ на НП „Пирин“ 2014 – 2023 (актуализацията на ПУ) съдържа такава подзона на Зоната за туризъм, като в забележка 3 на стр. 8 от проекта е посочено, че Подзона „Специална буферна зона“ от 1078,2 ха, фактически съдържа части, които площта са отнесени към няколко зони, а именно: 1) в Зона IV – са само териториите покрити с гори – 872,5 ха; 2) в Зона V по площ се намира т. нар. Обособена част „Сгради и съоръжения“ вътре в „Буфер ЮНЕСКО“ – 189,5 ха и 3) в Зона IV са туристически маршрути с площ 16,2 ха.

Заинтересованата страна сочи, че с решение 36 COM 7B.18 на Комитета за световно наследство – достъпно на адрес <https://www.moew.government.bg/bg/zastiteni-teritorii-konvenciya-za-opazvane-na-svetovnoto-nasledstvo-na-yunesko-nacionalen-park-pirin/> към датата на приключване на устните състезания, се допуска изграждането на нови

съоръжения за ски спорт в границите на буферната зона, в съответствие с националното законодателство и с изискването страната да извършва оценка за негативното въздействие на евентуални нови съоръжения върху обекта на световно наследство, както и да не се допуска строителство на такива в последния. В случая обаче, от една страна както в действащия ПУ, така и с процесната промяна не е определена буферна зона (такава е определена с проекта за актуализация на ПУ, който към настоящия момент не е приет), а от друга страна, нормата на чл. 21, т. 1 ЗЗТ не допуска подобно строителство в национален парк, към чиято територия принадлежат зоните, в които е извършена промяна.

Нещо повече, в решение 37 COM 7B.17 на Комитета за световно наследство – достъпно на <https://www.moew.government.bg/bg/zastiteni-teritorii-konvenciya-za-opazvane-na-svetovnoto-nasledstvo-na-yunesko-nacionalen-park-pirin/> към датата на приключване на устните състезания, изрично е предвидено държавата да извърши стратегическа екологична оценка за развитието на буферната зона, като решение 40 COM 7B.93 (л.341-345), изисква да не бъдат одобрявани бъдещи подобрения в обекта или неговата буферна зона, докато проектът на ПУ не бъде подложен на процедура за екологична оценка и оценка за съвместимост.

Още към датата на внасяне на предложението на Община Банско през 2013 г. във ВЕЕС, е била възложена актуализацията на ПУ. Това е видно от изказването на членът на ВЕЕС - Н. Иванова, която изрично е изразила становище, че въвеждането на промени в ПУ би трябвало да се приеме след извършване на необходимите анализи, проучвания и оценки съгласно Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии, т.е. в хода на разработване на новия план за управление, който вече е възложен.

Съгласно § 1 ДР на Наредбата, "актуализация на план за управление" е изготвяне, приемане или утвърждаване на нов план за управление. В съответствие с чл. 4 от Наредбата, плановете за управление се актуализират на всеки 10 години по реда на глава трета. До актуализацията на плана за управление се запазват регламентираните (или установените) в него режими и норми за ползване на земи, гори и водни площи, строителство и други дейности, освен в случаите на промени по реда на глава четвърта. Буди недоумение факта защо при наличие на процедура по приемане на ПУ на НП „Пирин“ за периода 2014 -2023, в който би попаднала и процесната промяна, е изменен действащия ПУ, още повече като се вземе предвид, че в съответствие с посочената разпоредба на наредбата, с приемане на актуализацията на плана, действащият план ведно с извършените в него промени престават да действат. Обстоятелството, че към месец март 2017 година последният е обжалван (в каквато насока са изложени доводи при обсъждане на проекта в МС на заседанието от 28.12.2017 г.) не променя този факт, нито може да послужи като фактическо основание за издаване на обжалвания в настоящото производство общ административен акт.

Следващият спорен въпрос е следва ли да бъде извършена екологична оценка и оценка за съвместимост на извършената промяна на ПУ.

В съответствие с разпоредбата на чл. 85, ал. 1 ЗООС, екологичната оценка е задължителна за планове и програми в областите селско стопанство, горско стопанство, рибарство, транспорт, енергетика, управление на отпадъците, управление на водните ресурси и промишленост, включително добив на подземни богатства, електронни съобщения, туризъм, устройствено планиране и земеползване, когато тези планове и програми очертават рамката за бъдещото развитие на инвестиционни предложения по приложения № 1 и 2. Съгласно чл. 57, т. 3 ЗЗТ, плановете за управление съдържат: норми, режими, условия или препоръки за осъществяване на: дейностите в горите, земите и водните площи; развитието на инфраструктурата и строителството; организацията на управлението и други, осигуряващи достигането на поставените цели. Плановете за управление, респективно техните изменения, не могат да се причислят към плановете по смисъла на чл. 85, ал. 1 ЗООС и чл. 3.2. от Директива 2001/42/ЕО, за които се изисква задължителна екологична оценка. Режимите на плановете са инструмент за постигане на целите на управление на конкретната защитена територия и не определят рамката за развитие на конкретни инвестиционни намерения по Приложения № 1 и 2 ЗООС, одобряването на които да произтича директно от одобрения план.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 1, т. 1 ЗООС предвижда, екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда да се извършват на планове, програми и инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии или техни изменения или разширения, при чието осъществяване са възможни значителни въздействия върху околната среда, както следва: екологична оценка се извършва на планове и програми, които са в процес на изготвяне и/или одобряване от централни и териториални органи на изпълнителната власт, органи на местното самоуправление и Народното събрание. В съответствие с чл. 85, ал. 4 и ал. 5 ЗООС, министърът на околната среда и водите или директорът на съответната РИОСВ преценява с решение необходимостта от екологичната оценка за предложен план и програма или за тяхно изменение съгласно процедурата, определена с наредбата по чл. 90, съобразно критериите за определяне значимостта на въздействието им, посочени в закона.

Действително в процесната промяна на ПУ няма конкретни параметри, свързани със строителство и ползване на природни ресурси, но в съответствие с чл. 57, т. 4 ЗЗТ, ПУ съдържа и мониторинг на компонентите на околната среда, поддържането на застрашени видове, съобщества и местообитания, екологичното възпитание и образование и други. Разпоредбата на чл. 4 ЗООС предвижда, че компонентите на околната среда са: атмосферният въздух, атмосферата, водите, почвата, земните недра, ландшафтът, природните обекти, минералното разнообразие, биологичното разнообразие и неговите елементи. С оспорвания административен акт се извършва промяна в нормите, режимите, условията и препоръките за осъществяване на дейностите, като в зона IIa – Зона за опазване на горските екосистеми и отдиш се предвиждат нови дейности, а именно: водохващане; в зона III – Зона за туризъм – дейности по изграждане на писти, въжени линии, съпътстваща инфраструктура и изкуствено осветление и в зона IV – зона на сгради и съоръжения дейности по изграждане на писти, въжени линии и съпътстваща инфраструктура. Тази промяна от своя страна и с оглед предвиденото в чл. 57, т. 4 ЗЗТ налага да бъде извършена преценка дали да се извърши екологична оценка на промяната на ПУ.

Съгласно § 1, т. 22 ДР ЗООС, "Планове и програми" са планове, програми, стратегии и други подобни документи, както и техните изменения, които: а) се изискват от законови, нормативни или административни разпоредби; б) са предмет на подготовка и/или приемане от публичен орган на национално, регионално или местно равнище или които се подготвят от даден орган за приемане чрез одобрена от Министерския съвет или от Народното събрание

процедура. С оглед така определената дефиниция, настоящата промяна на ПУ попада в понятието „планове и програми“ по смисъла на ЗООС, поради което доводите на заинтересованата страна, че по отношение на процесното изменение на ПУ не намира приложение чл. 2, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми (Наредбата за ОС) тъй като не се отнася за изменение на планове и програми, не съответстват на приложимото материално право.

В съответствие с чл. 81, ал. 5 ЗООС, за плановете, програмите и инвестиционните предложения или техните изменения или разширения, попадащи в обхвата на оценките по ал. 1, се извършва и оценка за съвместимостта по реда на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие. Чл. 31, ал. 4 във вр. с ал. 1 ЗБР предвижда, че за плановете, програмите и инвестиционните предложения, попадащи в обхвата на Закона за опазване на околната среда, оценката по ал. 1 се извършва чрез процедурата по екологична оценка, съответно чрез процедурата по оценка на въздействието върху околната среда по реда на Закона за опазване на околната среда и при спазване на специалните разпоредби на този закон и наредбата по чл. 31а.

По изложените съображения, съдът приема, че при издаване на обжалвания административен акт са нарушени посочените по-горе разпоредби на ЗООС и ЗБР.

С оглед на горното съдът приема, че оспореното решение е издадено в нарушение на материалния закон.

Административният акт не съответства и на основната цел на ЗЗТ, а именно: опазването и съхраняването на защитените територии като национално и общочовешко богатство и достойние и като специална форма на опазване на родната природа, способстващи за развитието на културата и науката и за благополучието на обществото. В чл. 2, ал. 2 ЗЗТ изрично е предвидено, че опазването на природата в защитените територии има предимство пред другите дейности в тях.

Изложеното прави оспореното Решение № 821 от 29.12.2017 г. на Министерския съвет незаконосъобразно, поради което съдът следва да го отмени.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК, на жалбоподателя „ВВФ Световен фонд за дивата природа, Дунавско – Карпатска програма България“, гр. София следва да бъдат присъдени разноски в размер на 810 лева, от които 10 лева платена държавна такса и 800 лева платено адвокатско възнаграждение по Договори за правна защита и съдействие от 22.03.2018 г. и от 10.05.2018 г. Платеното адвокатско възнаграждение по Договор за правна защита и съдействие от 13.04.2018 г. е във връзка с подадената частна жалба против определение от 26.03.2018 г., поради което тази сума не е направена във връзка с осъществяваното процесуално представителство по настоящото производство. Възражение за прекомерност на заинтересована страна е недопустимо, доколкото такова може да бъде направено единствено от ответната страна в производството, която именно ще понесе тежестта на разноските.

По изложените съображения и на основание чл. 184 АПК във вр. с чл. 172, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, седмо отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 821/29.12.2017 г. на Министерски съвет.

ОСЪЖДА Министерски съвет да заплати на „ВВФ Световен фонд за дивата природа, Дунавско – Карпатска програма България“, гр. София сумата от 810 (осемстотин и десет) лева, представляваща разноски по делото.

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