



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Отдел „Надзор за законност ”

пр.пр. № /2017 г.-II
гр. София,2017 г.
/Моля, цитирайте при кореспонденция/

**ДО
ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
3 ЧЛ. С-В**

**ЧРЕЗ
МИНИСТЪР НА
ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ**

ПРОТЕСТ

против т.2 от Заповед № РД-526/21.07.2017 г.
на министъра на околната среда и водите

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

От министъра на околната среда и водите, на основание чл.19, ал.1 ЗБР е издадена заповед № РД-526/21.07.2017 г. /заповедта/.

С настоящия протест оспорвам т.2 от заповедта, с която на територията на защитена зона „Комплекс Калиакра“ с код BG0000573 до обявяването ѝ за защитена зона, но за не повече от 2 години е въведена забрана за разораване, залесяване и създаване на трайни насаждения на територията, плодови и зеленчукови култури, зърнено-бобови култури, листно-стъблени зеленчукови култури, кореноплодни зеленчукови култури, луковично-зеленчукови култури, маслодайни култури, влакнодайни култури, етеричномаслени култури, едногодишни или многогодишни фуражни култури съгласно приложението.

I. По допустимостта на протеста.

По своя характер заповедта по чл.19, ал.1 ЗБР представлява принудителна административна мярка /ПАМ/ с превантивен характер.

Въпросното изявление е на орган, който е административен съгласно законовата дефиниция на §1, т.1 ДРАПК.

Заповедта е насочена към граждани и организации, на които се налагат описаните ограничения за извършване на земеделска дейност. По този начин се засягат права и интереси и то непосредствено /без реализиране на допълнителни условия/.

Констатациите, сторени дотук сочат, че разпореждането на министъра на околната среда и водите е властническо, наложено е с административен акт.

По силата на чл.16, ал.1, т.1 АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове. Правомощието се реализира чрез протест /чл.147, ал.2 АПК/.

Заповедта на министъра на околната среда и водите датира от 21.07.2017 г., обнародвана е в ДВ, бр.61/28.07.2017 г. и затова към момента правото на прокурора да атакува акта не е преклудирано.

Следователно, налице е годин предмет на оспорване, а протестът произтича от надлежен субект с призната възможност за инициране на съдебноадминистративно производство;

II. По основателността на протеста.

Съгласно материалите от административната преписка заповедта е издадена в изпълнение на задача, поставена на междуведомствена работна група със заповед № РД-714/8.12.2018 г. на министъра на околната среда и водите /впоследствие изменяна/ „да определи спешни мерки, които да гарантират недопускане на увреждане/унищожаване на предмета на опазване в защитените зони в района на Калиакра и да определи и координира прилагането на необходимите мерки, както и други необходими действия за изпълнение на Решение № С-114/14 на Съда на ЕС...“

А според решението на съда от 14.01.2016 г. по дело № С-114/14, като:

- не е включила изцяло териториите на орнитологично важните места в специалната защитена зона в района на Калиакра, Република България не е класифицирала като специална защитена зона най-подходящите по брой и площ територии с оглед на опазването, от една страна, на биологичните видове по приложение I към Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици, и от друга страна, на редовно срещащите се мигриращи видове, които не са включени в приложение I, в сухоземната и морската географска зона, в която се прилага тази директива, и по този начин тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 4, параграфи 1 и 2 от посочената директива,

- е одобрила проектите „АЕС Гео Енерджи“, „Дисиб“ и „Лонгман инвестмънт“ на територията на орнитологично важното място в района на Калиакра, която не е била, а е трябвало да бъде класифицирана като специална защитена зона, Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директива 2009/147,

- е одобрила проектите „Калиакра уинд пауър“, „ЕВН Енертраг Каварна“ и „Вертикал - Петков и сие“, както и проекта „Трейшън клифс голф енд спа

резорт“ съответно на територията на специалната защитена зона в района на Калиакра и специалната защитена зона в района на Белите скали, Република България не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна,

- от една страна, не е оценила правилно кумулативния ефект на проектите „Уиндтех“, „Брестиом“, „Еко Енерджи“ и „Лонгман инвестмънт“ на територията на орнитологично важното място в района на Калиакра, която не е била, а е трябвало да бъде класифицирана като специална защитена зона, и от друга страна, въпреки това е разрешила осъществяването на проекта „Лонгман инвестмънт“, Република България не е изпълнила съответно задълженията си, от една страна, по член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда и точка 1, буква б) от приложение III към нея, и от друга страна, по член 2, параграф 1 от тази директива.

Видно е от цитирания диспозитив, че не земеделски дейности, а вече извършени строителства са признати за нарушения. Естествено, по силата на чл.260, §1 от Договора за функционирането на ЕС, ако СЕС установи, че държава-членка не е изпълнила свое задължение което произтича от Договорите, тази държава е длъжна да предприеме необходимите мерки с оглед изпълнението на решението на СЕС.

При тази обстановка е издадена въпросната заповед. Предпоставките за нея според граматическото тълкуване на чл.19 ал.1 ЗБР са две: наличие на защитена зона, включена в списък по чл.10 ал.2 ЗБР, за която предстои заповед по чл.12 ал.6 от с. з. и опасност от увреждане на територии от защитената зона. Първата е формална, а втората е резултат на преценка на административния орган, формирана при условията на оперативна самостоятелност.

С оспорената част от заповедта, както се посочи, е наложена ПАМ. Всяка мярка от този вид се изразява в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и е свързана с ограничаването на права. ПАМ е управленски инструмент за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на определени правоотношения чрез силата на държавната принуда. Самите материалноправни норми, с които се предвиждат такива мерки, подлежат на стриктно и ограничително тълкуване, доколкото предпоставките, визирани в хипотезите им са с изключителен характер и прилагането им засяга директно и безусловно чужда правна сфера. В този аспект прилагането на ПАМ винаги изисква точност и изчерпателност на причините и условията, които я обуславят.

Заповедта се отнася до територия, на която се намира природно местообитание 62С0* Понто-Сарматски степи, съгласно приложението.

Това местообитание, разбира се, е предмет на опазване в защитената зона съгласно Директива 92/43/ЕИО от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна /прил.1/ и ЗБР /прил.1/ и според РМС № 802/4.12.2007 г., изменено с РМС № 660/1.11.2013 г. и № 223/24.04.2014 г.

Предвид разкрития характер на произнасянето на административния орган, определянето на територията на действие на акта е въпрос на законосъобразност, защото обуславя правното действие и възможността за фактическо приложение на забраната. В този аспект, не е достатъчно, че в защитената зона местообитанието съществува въобще, а е необходимо да е ясно и то преди издаване на заповедта наличието на Понто-Сарматски степи в териториалните предели на акта на министъра на околната среда и водите.

На интернет-страницата на Националната екологична мрежа, включваща защитени зони, като част от Европейската екологична мрежа „НАТУРА 2000“ <http://natura2000.moew.government.bg/Home/ProtectedSite?code=BG0000573&siteType=HabitatDirective/> са публикувани карти на разпространение на природно местообитание 62С0* Понто-Сарматски степи в проектозащитената зона „Комплекс Калиакра“. При наличието на тези данни определянето на засегнатите имоти с граници по координатен регистър е допустимо.

Това действие обаче се извършва при безспорност на сведенията за действителното разпространение на Понто-Сарматски степи.

На срещата, проведена втора поред на 21.07.2017 г. в процедурата по издаване на заповедта този въпрос е обсъден. В същия момент от проф. д-р Павел Зехтинджиев - ръководител на екипа, изготвящ интегриран план за управление /ИПУ/ на защитени зони „Комплекс Калиакра“ с код BG0000573, „Калиакра“ с код BG0002051 и „Белите скали“ с код BG0002097 е посочено /дословен цитат/ „... проблемът започва още с изграждането на европейската екологична мрежа „НАТУРА 2000“ през 2007 г. Тогава е обявена по-голяма площ, заета от *Понто-Сарматски степи* *62С0, а на практика е била по-малка и всъщност се получава, че имаме загуба на приоритетно природно местообитание. Освен това трябва да се отчете факта, че степите се формират в резултат от човешка дейност. Едни земи са се превърнали в 62С0, а други вече не са, защото се е променило растителното съобщество. Последното картиране е правено във връзка с изготвянето на ИПУ и информацията е отразена в ГИС данните към плана за управление...“

Току-що пресъздаденото становище е формулирано от специалист, към чиято професионална репутация не може да има възражения. Нещо повече, освен признат учен, проф. д-р Павел Зехтинджиев /от Института по биоразнообразие и екосистемни изследвания при БАН – вж. отговор на РБ относно изпълнението на решението на СЕС от 14.01.2016 г. по дело С-141/14/ ръководи непосредствено разработването на ИПУ.

На второ място, ИПУ по силата на §1, т.2 от допълнителната разпоредба към Наредбата за условията и реда за разработване и утвърждаване на планове за управление на защитени зони има за предмет местообитания и видове по чл.3, т.1 и т.2 от нея, в т. ч. и типове природни местообитания, местообитания и популации на видове животни /без птици/ и растения, включени в приложения № 1 и 2 към ЗБР, които са предмет на опазване, т. е. и 62С0* Понто-Сарматски степи. Систематическото тълкуване на чл.3, т.1; чл.10, ал.2; чл.11 и приложението към чл.10, ал.2 от подзаконовия акт относно причисляването на информация за картен материал в описанието на зоната, както и за

разпространение на природните местообитания, включени в приложение № 1 към ЗБР и от проведено картиране в характеристиките на зоната сочи, че се визира актуално реално картиране. А резултатите от него, макар все още неутвърдени, не могат да се пренебрегнат, тъй като в противен случай се създава твърде обоснована вероятност да се възложат тежести без фактическо основание /забрана за земеделски дейности с цел опазване на Понто-Сарматски степи без наличие на такива/. Допълнително основание за необходимостта от съобразяване на посоченото от проф. д-р Павел Зехтинджиев е, че то не касае конкретен имот, а разпространението на местообитанието изобщо.

При тази ситуация изложението на ръководителя на въпросния екип е обвързващо за подателя на протеста.

И, трето, на същата среща от министъра на околната среда и водите е заявено „...че ново картиране няма да се прави в следващата една година...“

Следователно, от органа са ползвани сведения, към чиято достоверност са формулирани резерви /те не може да са голословни, предвид автора им/.

На основата на последното изброяване и тъй като наличието на Понто-Сарматски степи в пространствения обхват е обективна даденост, доказването ѝ не следва да се изчерпва само с твърдението на административния орган, че е така и то обективизирано по идентичен начин само в проекта по издаване на заповедта и в самата заповед № РД-526/21.07.2017 г.

В обобщение, при наличието на разкритата несигурност на сведенията не може да се поддържа, че т.2 от заповедта се отнася за действителните места, където се среща природно местообитание 62С0* Понто-Сарматски степи.

Отрицателният характер на направената констатация изключва необходимост от допълнителни специални доводи за обосноваването ѝ.

А издаването на административния акт при това положение не позволява да се застъпи теза, че е спазен принципът за истинност по чл.7 АПК, както и че правомощията от административния орган са упражнени добросъвестно съобразно повелята на чл.6, ал.1 от кодекса. Издателят на заповедта е в невъзможност да се „освободи“ от съблюдаването на тези изисквания, вкл. по арг. от чл.22 АПК, тъй като се касае за основополагащи постулати, за разлика от други правила, които не важат в производството по издаване на ПАМ, от рода, напр., на задължителното уведомяване на заинтересовани лица за започване на процедурата. Гореизясненият характер на мярката изключва възможността за прилагането ѝ при неизясняване на едно от основните обстоятелства от значение за случая - координатите на разпространение на Понто-Сарматски степи, именно защото заповедта се издава за опазването им.

И ако за забраната за строителство по т.1 от административния акт описаната корелация не е нужна, понеже по дефиниция строежът е съоръжение, което изменя трайно субстанцията или начина на ползване на земята и, следователно, осъществяването му винаги води до промяна, сиреч до опасност за предмета на защита, иначе стои въпросът със земеделските дейности. Така е, защото по определение /напр., чл.2, ал.2 ЗОЗЗ/ предназначението на земеделските земи е за производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, неувреждащ почвеното плодородие и здравето.

В този контекст, от гледна точка на току-що посочената функция, земята не е „обречена“ да се покрива със сгради и строителството неминуемо я уврежда, но казаното не важи, по правило, за земеделските дейности. Последните са в неразривна връзка с нормативноустановената предопределеност на земята и реализирането на законопризнати възможности аксиоматично не води автоматично до увреда.

Ето така от министъра на околната среда и водите не е спазено важно административнопроизводствено правило. Допуснатото нарушение е съществено, тъй като се отразява върху истинността на правнорелевантни факти, изискуеми за законосъобразността на произнасянето на органа.

В съответствие с отразеното дотук т.2 от заповед № РД-526/21.07.2017 г. на министъра на околната среда и водите не съответства и на целите по чл.2, §1 и §2 от Директива 92/43/ЕИО от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и чл.2, т.1 ЗБР, защото не е безапелационно установено, че приложението към акта се отнася категорично до местата, където е природно местообитание 62С0* Понто-Сарматски степи.

Разкритите пороци представляват основания за оспорване съобразно чл.146, т.3 и т.5 АПК.

Ето защо, заповед № РД-526/21.07.2017 г. на министъра на околната среда и водите в частта по т.2 от подлежи на отмяна поради незаконосъобразност.

Поради изложеното и на основание чл.126, пр.2, чл.146, т.1, т.3, т.5 и чл.16, ал.1, т.1 АПК,

ПРОТЕСТИРАМ:

Заповед № РД-526/21.07.2017 г. на министъра на околната среда и водите в частта по т.2 с искане за отмяна.

Представям заверено копие /1 бр./ от писмо изх. № 11-00-196/9.08.2017 г. на министъра на околната среда и водите с искане да се приложи като доказателство по делото относно съдържанието на административната преписка по издаване на заповедта.

Приложения:

1. Преписи от протеста - 2 бр.