Върховен Административен Съд

РЕШЕНИЕ

№ 5856

София, 05.06.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Четвърто отделение , в съдебно заседание на двадесет и четвърти април две хиляди и двадесет и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТОДОР ПЕТКОВ
ЧЛЕНОВЕ: КРАСИМИР КЪНЧЕВ
ТАНЯ ДАМЯНОВА

при секретар Ирена Асенова
на прокурора Антоанета Генчева
от председателя Тодор Петков
и с участието
изслуша докладваното
по административно дело № 2794 / 2023 г.

Производството е по чл. 208 - чл. 228 от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет - Ветрино, подадена чрез процесуалния представител адв. М. Радева срещу решение №1515 от 21.11.2022г., постановено по адм. дело №1712/2022г. на Административен съд - Варна. В касационната жалба се развиват доводи за неправилност на обжалвания съдебен акт, поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост. При изложени съображения прави искане за отмяна на съдебното решение и постановяване на друго, с което да се отхвърлят всички депозирани жалби. Представена е молба от процесуалния представител, с която е представено ново писмено доказателство.

Ответникът - „Добротич Уинд“ АД, със седалище и адрес на управление гр. София, ул. „Джеймс Баучер“ №51, ет. 16, представлявано от изпълнителния директор С. Йончева - Кумитски подадена чрез пълномощника адв. З. Златкова, в депозиран писмен отговор оспорва касационната жалба, излага подробни съображения за неоснователност на същата. Прави искане за оставяне на жалбата без уважение и постановяване на решение, с което да се потвърди първоинстанционния съдебен акт като законосъобразен, правилен и обоснован. Претендира присъждане на разноски. Представена е молба и писмена защита.

Ответникът - К. Йорданова от гр. Варна, [адрс] чрез процесуалния си представител адв. П. Тихчева, в депозиран писмен отговор изразява становище за неоснователност и недоказаност на касационната жалба, счита обжалваното съдебно решение за правилно , законосъобразно и обосновано, поради което иска същото да бъде оставено в сила. Претендира присъждане на разноски. Представя писмена защита.

Ответникът - Областен управител на област с административен център - Варна чрез процесуалния си представител Г. Дикова, в подаден писмен отговор, изразява становище за неоснователност на касационната жалба. При подробно изложени съображения прави искане за отхвърляне на жалбата и оставяне в сила на съдебното решение като правилно и законосъобразно. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. С Допълнителен отговор на касационната жалба от 01.02.2023г. е представено писмо вх. №РР-22-0804-1/23.11.2022г. на община Ветрино относно частичното изменение на общ устройствен план на същата. Процесуалния представител твърди, че видно от обяснителната записка е налице противоречие на изложеното в касационната жалба, както и в обявеният за нищожен административен акт. Представена е молба по хода.

Участващият в производството по делото представител на Върховната административна прокуратура изразява становище, неоснователност на касационната жалба. Приема за обоснован извода на административния съд, че оспореният общ административен акт е нищожен, тъй като е издаден при липса на материална компетентност, в противоречие с нормите на Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, Закона за енергията възобновяеми източници /ЗЕВИ/ и Закон за устройство на територията /ЗУТ/. Предлага решението на съда да бъде оставено в сила, като правилно и законосъобразно.

Върховният административен съд, в настоящия съдебен състав от Четвърто отделение като прецени наведените касационни основания, доводите на страните във връзка с тях и доказателствата по делото намира, че касационната жалба като подадена от надлежна страна в законоустановения в чл. 211, ал. 1 от АПК 14-дневен срок от съобщаване на решението,

Производството пред Административен съд - Варна се е развило по жалба на „Добротич Уинд“ ЕООД, против решение №471 по Протокол №38 на тридесет и осмото извънредно заседание на Общински съвет - Ветрино, проведено на 08.07.2022г. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /ЗПУГДВМС/ е прието предложение с вх. №94АХ-972/27.05.2022г. подписка за гражданска инициатива с въпрос: „Несъгласието на живущите в община Ветрино от поставяне на ветрогенераторни съоръжения на територията на общината. Искаме това да е дългосрочна политика. Да се приеме решение, с което се забрани поставянето на подобни съоръжения на територията на общината“ и се забранява поставяне на ветрогенераторни съоръжения на територията на община Ветрино.

С обжалвания съдебен акт е прогласена нищожността на решение №471 по Протокол №38 на тридесет и осмото извънредно заседание на Общински съвет - Ветрино, проведено на 08.07.2022г и е върнал преписката на Общински съвет-Ветрино, да разгледа направеното предложение и в едномесечен срок да обяви своето решение съгласно чл.52 от ЗПУГДВМС. За да постанови този резултат, административния съд е счел, че оспореният акт е общ административен акт, постановен от орган на местното самоуправление, с който е въведена забрана за поставяне на вятърни генератори на територията на общината. Административния съд е установил, че не е в правомощието на Общински съвет - Ветрино да приема административен акт като процесния, съгласно разпоредбите на ЗМСМА. Административния съд е установил, че е налице местна гражданска инициатива, отправена до Общински съвет- Ветрино, който съгласно разпоредбата на чл. 52, ал. 2 от ЗПУГДВМС има задължение да разгледа така направеното предложение и да се произнесе с решение. Прието е също, че така поставения въпрос се отнася до държавна политика за насърчаване производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници и тези обществени отношения са уредени в специалния Закон за енергията от възобновяеми източници /ЗЕВИ/. Съгласно чл.2 от този закон негова основна цел е да насърчава производството и потреблението на енергия, произведена от възобновяеми източници. От разпоредбите на чл.9 и чл. 11 от ЗЕВИ съда е обосновал извода, че производството на електрическа енергия от възобновяеми източници е държавна политика, която се определя от Министерски съвет и се провежда от министъра на енергетиката. В изпълнение на тази държавна политика, общинските съвети приемат програми за насърчаване използването на тази енергия. Въз основа на което съдът е достигнал до извода, че общинския съвет без да има материална компетентност да решава въпроси свързани с енергийната политика на страната е постановил решение, противоречащо на специалния закон - ЗЕВИ, на Национален план за действие за енергията от възобновяеми източници , както и на приетата Дългосрочна и краткосрочна програма на Общински съвет -Ветрино, както и че административния акт е издаден и в несъответствие с целта на закона. На последно място административния съд е приел, че с така приетото решение на общински съвет - Ветрино е постановено в противоречие със ЗУТ.

Така постановеното съдебно решение е правилно и не страда от твърдените в касационната жалба пороци. Въз основа на цялостно изяснена фактическа и правна обстановка, след обсъждане доводите на страните и правнорелевантните факти, първоинстанционният съд е постановил законосъобразно решение, което следва да бъде оставено в сила.

Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му, не поражда правните последици към които е насочен. Критериите (изискванията) за законосъобразност на административните актове са нормативно определени и са: компетентност на автора на административният акт, спазване на формата, предвидена в закона, спазване на административнопроизводствените правила, спазване на материално правни разпоредби, приложими за съответния административен акт и съответствие с целта на закона. Всяко изключително тежко нарушение на тези признаци може да има за последица нищожен административен акт. Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта. Порокът във формата е основание за нищожност само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и от там на липса на волеизявление. Нарушенията на материалния закон касаят правилността на административният акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора, т.е не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Само пълната липса на условията или предпоставките, предвидени в приложимата материалноправна норма и липсата на каквото и да е основание и изобщо възможност за който и да е орган да издаде акт с това съдържание, би довело до нищожност на посоченото основание.

С разпоредбата на чл. 21 от ЗМСМА се регламентира правомощията на общинския съвет. С ЗПУГДВМС се уреждат условията, организацията и реда за прякото участие на гражданите при осъществяване на държавната и местната власт. Съгласно разпоредбата на чл. 46, ал.1 от ЗПУГДВМС предвижда, че чрез местна гражданска инициатива гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Под тази форма гражданите могат пряко да участват чрез предложение за решение до органа на местно самоуправление. С разпоредбата на чл. 52, ал. 2 от ЗПУГДВМС е предвидено, че общинският съвет, кметът или органите на изпълнителната власт, до които е отправена местната гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и в едномесечен срок от връчването на подписката да обявят своето решение и предприетите мерки в интернет страницата на общината и в един регионален вестник. В настоящият случай безспорно е налице местна гражданска инициатива, отправена до общински съвет - Ветрино, във връзка с която същия се е произнесъл с решение прието на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и чл. 52, ал. 2 от ЗПУГДВМС. Със същото е въведена забрана за поставяне на вятърни генератори на територията на общината.

Настоящата инстанция споделя извода на първоинстанционния съд за липса на компетентност на органа, постановил оспореното решение, както и че административния акт е постановен в противоречие със ЗЕВИ и ЗУТ. Компетентността в административноправния смисъл обхваща кръга от въпроси, с които административният орган е оправомощен да се занимава, както и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси. Тя може да произтича от изрична нормативна разпоредба, да следва от функциите и задачите, които са му възложени с нормативен акт, да е делегирана от по-горестоящ орган или да се установи чрез посочване на по-горестоящ орган, който да определи съответните компетентни по-долустоящи органи. Компетентността бива материална, по степен и по място. Съгласно утвърдената съдебна практика всяка некомпетентност води до нищожност. В случая административния съд правилно е тълкувал и приложил разпоредбите на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, въз основа на което обосновано е приел, че общинския съвет няма

правомощие да се произнесе с оспорения акт, тъй като поставения въпрос е част от държавната политика за насърчаване производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници и обществени отношения уредени в ЗЕВИ. Така поставения въпрос макар да се отнася до определена територия и да е от съществено значение за населението на община Ветрино, то общинският съвет не притежава правомощието да приеме решение от вида на процесното. От разпоредбите на чл.8, чл. 9 и чл. 11 от ЗЕВИ може да се обоснове извода, че производството на електрическа енергия от възобновяеми източници е държавна политика, която се определя от Министерски съвет и се провежда от министъра на енергетиката. А в изпълнение на тази политика е вменено задължение на местната власт, в лицето на общинските съвета да приемат програми за насърчаване използването на тази енергия, а не да се приемат решения, в пълно противоречие със ЗЕВИ и предходно приети решения на Общинския съвет - Ветрино, с които са приети дългосрочна и краткосрочна програма за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. Правилно касационния жалбоподател посочва, че тези актове са стратегически, но неправилно е позоваването му за възможността за промяна на същите на местно ниво.

Настоящия съдебен състав споделя изводите на административния съд, че с постановеното решение е наложена строителна забрана на територията на общината по смисъла на чл. 198, ал.1 от ЗУТ, която отново е постановена от некомпетентен орган и в противоречие с нормите на ЗУТ.

Наведените от касатора доводи отнасящи се до негативните последици, които поставените ветрогенератори ще нанесат на околната среда, както и за развитието на туризма в Община Ветрино, не обосновават извод в различна насока, предвид установената липса на компетентност на издателя на оспорения административен акт, както и че е постановен в противоречие със ЗЕВИ и ЗУТ.

Представените от касационния жалбоподател, доказателства са неотносими към спора са и недопустими, защото са представени след 14-дневния срок по чл.211 от АПК. Затова настоящата съдебна инстанция не ги цени. Представеното от процесуалния представител на Областен управител на област с административен център - Варна доказателство не следва да се обсъждат от настоящата инстанция, която не може тепърва да установява доказателствени факти от значение за законосъобразността на атакувания пред първата инстанция индивидуален административен акт. Съгласно чл. 219, ал. 2 от АПК не се допускат доказателства, несвързани с касационните основания, а нормата на чл. 220 от АПК въвежда императивно забрана за фактически установявания в касационното производство, като повелява, че Върховният административен съд преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение.

Съдебното решение не страда от инвокираните от касатора пороци - отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК, поради което следва да бъде оставено в сила.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 3 АПК, касационният жалбоподател следва да заплати на ответниците своевременно претендираните разноски както следва: на областна администрация Варна представляващи юрисконсултско възнаграждение, възлизащо на 100 лв., който размер е съобразен с изискванията на чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ, на К. Йорданова разноски за заплатено адвокатско възнаграждение в размер на 1000 лева, определени по реда на чл.38, ал.2 от Закона за адвокатурата и на „Добротич Уинд“ АД в размер на 1200 лева съобразно представените за това писмени доказателства.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1 от АПК Върховният административен съд - четвърто отделение.

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 1515 от 21.11.2022 г. по административно дело № 1712/2022 г. по описа на Административен съд - Варна.

ОСЪЖДА Общински съвет - Ветрино да заплати на областна администрация Варна, сумата 100 /сто/ лева, представляваща юрисконсултско възнаграждение за настоящата инстанция.

ОСЪЖДА Общински съвет - Ветрино да заплати на К. Йорданова, сумата 1000 /хиляда/ лева, представляваща адвокатско възнаграждение за настоящата инстанция.

ОСЪЖДА Общински съвет - Ветрино да заплати на „Добротич Уинд“ АД с [ЕИК] сумата 1200 /хиляда и двеста/ лева, представляваща адвокатско възнаграждение за настоящата инстанция.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ТОДОР ПЕТКОВ

ЧЛЕНОВЕ: /п/ КРАСИМИР КЪНЧЕВ

/п/ ТАНЯ ДАМЯНОВА