

ПРОТОКОЛ

София, 15.11.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на петнадесети ноември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при участието на секретаря Илиана Иванова

и с участието на прокурора Николай Николов

сложи на разглеждане дело № 5052 по описа за 2004 година ,

докладвано от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл.107 от ГПК на второ четене:

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ: Петър Пенчев Троянски редовно призован, се явява лично и с АДВ. КАШЪМОВ.

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ: НД "Екогласност" редовно призован, се представлява от председателя Иван Сунгарски и АДВ. КОДЖАБАШЕВ.

ОТВЕТНИКЪТ: Министерски съвет на Република България редовно призован, се представлява от ЮРК. МИЛОШЕВА.

ЗАИНТЕРЕСОВАНАТА СТРАНА: Министъра на енергетиката и енергийните ресурси редовно призован, се представлява от ЮРК. АНАНИЕВ.

Постъпила е молба от Ян Хаверкамп, холандски поданик, лично за себе си и като пълномощник на ГРИЙНПЙС за Централна и Източна Европа със седалище в Република Австрия, да бъде конституиран като заинтересована страна по делото. Искането е основано на Орхуската конвенция. Към молбата са представени заверени преводи на документи, удостоверяващи регистрацията на неправителствената организация и името на нейния законен представител.

АДВ. КАШЪМОВ: Не възразявам да се конституира като заинтересована страна Ян Хаверкамп, тъй като е очевидно, че решението на МС е с глобален ефект.

ЖАЛБ. СУНГАРСКИ: Не възразявам да бъде конституиран г-н Ян Хаверкамп.

ЮРК. МИЛОШЕВА: Възразявам да бъде конституиран като заинтересовано лице Ян Хаверкамп, тъй като с оглед на акта, той не се явява заинтересована страна.

ЮРК. АНАНИЕВ: Възразявам да бъде конституиран като заинтересована страна по делото Ян Хаверкамп, защото с оглед на акта той не е заинтересована

страна по делото.

ПРОКУРОРЪТ: Възразявам да бъде конституиран като заинтересована страна Ян Хаверкамп. Жалбите са недопустими. Видно от протокол № 17/29.04.2004 г. от заседание на МС, обжалваното решение касае по-нататъшни действия по проекта на АЕЦ "Белене". В този смисъл, тези действия подготвят приемането на такъв проект, предвид одобряването доклада на министъра на енергетиката и енергийните ресурси за изграждане АЕЦ и площадка Белене и принципното съгласие за изграждане на ядрената централа. В случая, атакуваното решение не е такова по чл. 45, ал. 1 от ЗБИЯЕ, тъй като следващите алинеи на посочения законов текст изискват наличието на определени приложения към предложението на министъра на енергетиката и енергийните ресурси, за да бъде то валидно внесено в МС, за наличието на които не са налице доказателства. Решението на МС не поражда определените законови последици, отнасящи се до изграждането на АЕЦ "Белене". Даденото с него съгласие е необходимо, доколкото е в основата на подготовката на предвиждания и проекти за изграждане на централата. Това е свързано, както с финансирането, така и с осъществяване на строителството, което следва законово да отпочне едва след решението на МС по чл. 45, ал. 1 от ЗБИЯЕ. Следователно, обжалваното протоколно решение на МС не е административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП, тъй като не създава права и задължения и не засяга права и законни интереси на граждани и организации, във връзка с непосредственото изграждане на АЕЦ. С оглед посоченото съдебното производство следва да бъде прекратено.

АДВ. КАШЪМОВ: Считам, че изложените съображения не водят до извод, че оспореното от нас решение не е административен акт, който касае наши права, каквато неправилна констатация е направил представителят на Върховната административна прокуратура. Вярно е, че оценките по чл. 45, ал. 2, 3 и 4 липсват към предложението, но това обстоятелство води единствено до извода за незаконосъобразност на постановленията от Министерския съвет административен акт, а не води до извод, че такъв акт не е постановяван. Дори да се приеме, че оспореното от нас решение на МС е нищожен административен акт, то пак имаме правен интерес да подадем жалба. Още повече, че ЗБИЯЕ не предвижда действия, които МС да извърши преди решението по чл. 45, ал. 1 от същия закон, които действия да са облечени във формата на решение. А в т. 2 от взетото решение, по протокол № 17 на МС, е видно, че МС е дал съгласие за изграждане на ядрена централа. Така формулираното властническо волеизявление на МС, независимо в каква форма е облечено, е решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ. Липсата на форма или на други изискуеми от закона реквизити е отменително основание, а не обстоятелство, изключващо наличието на решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ.

ЖАЛЪ. СУНГАРСКИ: Моля да приемете за разглеждане по същество подадената от нас жалба.

АДВ. КОДЖАБАШЕВ: В т. 4 в жалбата ни сме изложили аргументи, относно допустимостта ѝ. Основното ни съображение е, че самия министър на енергетиката и енергийните ресурси се е позовал на чл. 45 и сл. от ЗБИЯЕ.

ЮРК. МИЛОШЕВА: Съгласно чл. 45 от ЗБИЯЕ ядрена централа се изгражда по решение на МС, като законодателят е делегирал това право на МС без да е определил съдържанието на решението или други изисквания за същото. Що се касае до условията по чл. 45, ал. 2 от ЗБИЯЕ то се отнася до предложението за изграждане на ядрена централа, което се отнася до министъра на енергетиката. В случая обаче подобно предложение не е налице, а доклад за предложение, с който министъра представя по-нататъшни действия, които се предприемат от техническа страна по развитие на проекта. Поради това извършената оценъчна дейност е в съответствие с чл. 8, ал. 4 от ЗЕ, а не с чл. 44, ал. 1 от ЗЕ. Приетото протоколно решение е за по-нататъшни действия по проекта уточнени в т. 1-4 на решението. Даването на съгласие е принципно, с оглед даване възможност за предприемане на тези действия. На този етап МС не е издал решение по смисъла на чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ, поради което не е задължен да се съобрази с изискванията, предмет на оплакванията на жалбоподателите. С решението се одобрява доклад на министъра на енергетиката за по-нататъшни действия по проекта, а не предложение за изграждане на ядрена централа. С писмо от 31.04.2004 г. се представя протокол № 37 от извънредното заседание на Консултативния съвет, относно проекта за доклад за предложение по чл. 45 от ЗБИЯЕ и за по-нататъшни действия. Протокола се предлага да се приеме принципно решение за изграждане на обекта, за да стартира програмата за финансиране и изпълнение на дейностите във връзка с изграждането на централата, процедурата за по-нататъшни действия и изпълнението на необходимите условия за приемане на окончателно решение, т.е. решение по същество на предмета, а именно по чл. 45 ЗБИЯЕ. Затова с представения доклад за предложение от министъра на енергетиката състоящ се от 44 стр. са представени наред с видовете оценки и последващите действия, които следва да бъдат предприети за преодоляване на бъдещи проблеми в енергийния сектор. На стр. 43 от доклада - пети абзац се уточнява, че ядрена централа се изгражда по решение на МС, съгласно чл. 45 от ЗБИЯЕ и внесено предложение от министъра на енергетиката при спазване на изброените условия в същия абзац. Подчертава се, че изискуемите съгласно чл. 45 оценки са основание за взимане на решение по същество, т.е. окончателно решение такова по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ. От становището на министъра на финансите също е видно, че се разглеждат въпроси свързани с подхода и структурирането, възможностите за изграждане, финансиране, инвестиране - т.е. предварителни въпроси. Всички тези доказателства сочат, че не се касае до решение по смисъла на чл. 45 от ЗБИЯЕ, а за решение с процедурен характер уреждащо отношенията на определен предварителен и подготвителен етап за изпълнение на дейности във връзка с изграждането на обекта. В същия дух е и проекта за средствата за масово осведомяване. При това положение не е налице обжалваем административен акт по ЗАП, нито пред ВАС по реда на ЗВАС, което изключва необходимостта от доказване, че МС не е нарушил актовете от по-горна степен сочени от жалбоподателите. Същите не се явяват засегната страна и нямат правен интерес. Основанието за издаване на атакувания акт може да се търси в чл. 13, ал. 3, т. 7 и ал. 4 от Правилника на МС и неговата администрация. Моля да оставите жалбите без разглеждане или уважение. Това не е нормативен акт, какъвто би бил по чл. 45, той е от обща компетентност на МС в изпълнение на неговите управленчески функции, като изпълнително разпоредителен орган с обща компетентност с право на оперативна самостоятелност. Това се потвърждава от неговата форма и съдържание. След като не е налице обжалваем

акт не е необходимо да се дискутира неговата законосъобразност. Касае се до специфичен предмет - обект с висока обществена значимост и за да се организира неговото изграждане са необходими много предварителни действия, и поредица от актове на МС, тъй като се касае до различни етапи и механизъм за тяхното изпълнение. Това не е акт по смисъла на чл. 2 и чл. 35 от ЗАП, нито по реда на ЗВАС. НЕ е налице обжалваем административен акт и предмет на настоящото производство, което изключва разглеждането на процесния спор по същество.

ЮРК. АНАНИЕВ: Моля да оставите без разглеждане подадените жалби като процесуално недопустими, с оглед на това, че атакуваното от жалбоподателите решение на МС няма характер на нормативен акт, то е протоколно решение, което не е принципно решение, но е принципно съдържанието му за изграждане на нова ядрена централа. Това протоколно решение на МС е за по-нататъшен етап за изграждане на проекта АЕЦ "Белене", като в потвърждение на това моля да разгледате т. 3 от атакуваното решение, където е казано, че "Министърът на енергетиката и енергийните ресурси да предприеме необходимите действия по Закона за безопасно използване на ядрената енергия, Закона за енергетиката и свързаните с тях подзаконовни нормативни актове, необходими във връзка с реализирането на проекта". Това според нас е основание на министъра на енергетиката да предприеме по-нататъшни действия свързани с изискванията за използване на особени правила, а в тези особени правила са визирани конкретни действия, които са подробно изброени в решението по чл. 45 ЗБИЯЕ, а именно оценката за ядрена безопасност и радиационна защита, въздействието върху околната среда и физическата защита и др. Представения доклад трябва да бъде подкрепен с официално становище от компетентните органи. С оглед на това, че атакуваното решение няма нормативен характер следва да не се разглеждат подадените жалби. В настоящия етап решение на МС не съществува. На отделни етапи от вземане на решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ съответния орган или други, овластени със спомагателни функции органи, вземат решения, които имат подготвителен характер, които подготвят и правят възможно вземането на окончателното, завършващото процедурата по чл. 45 ЗБИЯЕ решение. Затова всички решения, които МС взима с цел подготовката на окончателното решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ, нямат самостоятелен характер и не могат да породят никакви правни последици. Такива последици могат да бъдат породени единствено от окончателното решение - в случая това по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ. Основен белег за разграничаването на подготвителните решения на МС и окончателното му решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ е това, че подготвителните решения нямат нормативен характер. Така и сега обжалваното решение е протоколно решение на МС, т.е. то няма нормативен характер и това е най-съществен белег, който характеризира това решение като подготвително, а не като окончателно решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, счита, че възражението за процесуална недопустимост на жалбите е основателно. При съпоставянето на представените по делото доказателства с изискванията на чл. 45 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ) е видно, че оспореното решение на Министерския съвет е от категорията на така наречените "подготвителни административни актове" и единственото негово предназначение е да създаде сигурност в останалите компетентни държавни

органи, че Министерският съвет има волята да проведе предписаната от закона процедура за проучване на всички релевантни предпоставки за строителство на ядрена централа на площадката на бившата АЕЦ "Белене". Това решение на Министерския съвет има за цел да създаде възможност за проучване и избор на оптимална за конкретните природни и други условия технология на бъдещата ядрена централа и евентуално технически изпълнител, който да реализира след евентуалното позитивно окончателно решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ строителството и оборудването на тази централа. В подкрепа на тези съждения е и безспорното между страните обстоятелство, че към доклада на министъра на енергетиката, въз основа на който е взето оспореното сега решение на Министерския съвет, липсват изискуемите по чл. 45, ал. 2 ЗБИЯЕ приложения. Всичко това сочи на извода, че жалбоподателите нямат правен интерес да оспорват подготвителното, имащо технически характер, решение на Министерския съвет - на този етап все още не е ясно дали след направените проучвания Министерския съвет ще вземе позитивно окончателно решение за строителство на ядрена централа в района на Белене. На съдебен контрол за законосъобразност ще подлежи това позитивно решение, ако такова бъде взето от Министерския съвет при условията и на основание чл. 45 ЗБИЯЕ. А щом като за жалбоподателите липсва правен интерес от сега търсената съдебна защита, подадените от тях жалби са процесуално недопустими - чл. 20, ал. 1, т. 3 ЗВАС и по аргумент от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. По изложените съображения Върховният административен съд, пето отделение, счита, че жалбите на Петър Пенчев Троянски и НД "Екогласност" срещу решението по т.57 на протокол № 17 от 29.04.2004 г. на Министерския съвет следва да бъдат оставени без разглеждане като процесуално недопустими, а образуваното въз основа на тях съдебно производство - прекратено. С оглед на този изход на делото и молбата на чуждестранния гражданин Ян Хаверкамп за конституиране като заинтересована страна по делото следва да бъде оставена без уважение. Водим от изложените мотиви, Върховният административен съд, пето отделение,

О П Р Е Д Е Л И:

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбите на Петър Пенчев Троянски от гр.Монтана и НД "Екогласност", гр.София, срещу решението по т.57 на протокол № 17 от 29.04.2004 г. на Министерския съвет на Република България.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм.дело № 5052/2004 г. на Върховния административен съд, пето отделение.

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ молбата на чуждестранния гражданин Ян Хаверкамп за конституиране като заинтересована страна по делото.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО може да се обжалва с частна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в седемдневен срок от днес.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

СЕКРЕТАР:

ОСОБЕНО МНЕНИЕ **на съдията Александър Еленков**

С решение от 17.07.2002 г. Народното събрание на Република България одобри Енергийната стратегия на Република България, приета с Решение № 279 от 11.05.2002 г. на Министерския съвет. Вторият раздел на т.7 "Ядрена енергетика и ядрена безопасност" от тази стратегия е наименован "Развитие на ядрената енергетика". Два са основните моменти в него - че страната ни ще продължи да разчита на ядрената енергетика и ще я развива съобразно съвременните изисквания за безопасност, икономичност и надеждност, и че ще бъдат определени законовите, регулаторните и ценовите рамки за изпълнение на всеки нов проект с отчитане на фактори като определена площадка, създадена инфраструктура и развитие на потенциала на организациите за инженерна поддръжка в областта на ядрената енергетика.

След съответни проучвания компетентните органи в Република България стигнаха до извода, че без изграждане на нова ядрена мощност най-късно до 2009 г. енергийният баланс на страната ще бъде сериозно нарушен, дори при максимално използване на съществуващите мощности за производство на електрическа енергия. В публичното пространство се оформиха два центъра - за строителство на нова ядрена мощност и против такова строителство. От своя страна привържениците на идеята за строителство на нова ядрена мощност също са разделени на две основни групи: а) такива, които подкрепят идеята да се довърши замразеният през 1990 г. проект за строителство на ядрена централа в района на гр.Белене и б) такива, които подкрепят идеята новата ядрена мощност да бъде построена на площадката в Козлодуй.

В исторически аспект проекта за изграждане на ядрена централа на площадката край гр.Белене се състои от следните основни етапи:

- а) с ПМС № 9 от 20.03.1981 г. Министерският съвет утвърди площадка за изграждане на втора атомна електроцентрала в България на р.Дунав, източно от гр.Белене. През същата година започна подготовката и инженерното усвояване на площадката за строителството на АЕЦ "Белене";
- б) с разпореждане № 5 от 19.04.1988 г. Министерският съвет включва АЕЦ "Белене" в списъка на основните енергийни обекти, с пусков срок 1992 г. - I блок и 1994 г. - II блок;
- в) изграждането на основните подобекти на АЕЦ "Белене" продължава до 1990 г., когато е преустановено (с протокол на комисията по заповед № Р-14 от 15.02.1992 г. на МС и с протокола от 26.02.1992 г. на контактната група под председателството на председателя на Народното събрание);
- г) с решение № 106 от 17.05.1990 г. Бюрото на Министерския съвет разпорежи да бъде ограничено строителството на АЕЦ "Белене"; с решение № 288 от 28.08.1991 г. Министерският съвет спря изграждането на АЕЦ "Белене" и разпорежи Комитетът по енергетика да организира проучване с технико-икономическа обосновка за изграждане на парогазова централа на площадката на АЕЦ "Белене";
- д) с т.1 и т.2 на решенията по т.14 на протокол № 12 от 06.02.1992 г.

Министерският съвет прекрати изграждането на ядрения реактор на обекта в Белене и разпорежи на Комитета по енергетика да извърши действията по РМС № 288 от 1991 г. за преодоляване на проблемите, произтичащи от спирането на изграждането на АЕЦ-Белене и да подготви проект за използване на металния корпус на ядрения реактор, закупен от Чехословакия;

е) с решение № 853 от 20.12.2002 г. Министерският съвет отмени решение № 288 от 1991 г., с което бе спряно строителството на АЕЦ "Белене" и така на практика подкрепи идеята необходимата за енергийния баланс на България нова ядрена мощност да бъде изградена на площадката на спряното през 1991 г. (РшМС № 288 от 1991 г.) и прекратено през 1992 г. (решенията по т.14 на протокол № 12 от 06.02.1992 г. на МС) строителство на АЕЦ "Белене". С последното от цитираните по-горе решения (РшМС № 853 от 20.12.2002 г.) Министерският съвет задължава министъра на енергетиката и енергийните ресурси да организира изготвянето на оценка на ядрената безопасност и радиационната защита, оценка на въздействието върху околната среда и физическата защита, оценка на социално-икономическото значение от изграждането на ядрена централа и оценка на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво и тяхното управление при изграждането на ядрена централа на площадката на АЕЦ "Белене" (т.2 от решението), и в едномесечен от изготвянето на тези оценки да представи в Министерския съвет доклад за извършената работа (т.3 от решението).

На електронната страница на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси се намира материал, наименован "Изграждане на АЕЦ на площадка Белене" (<http://www.doe.bg/download/belene/belene3.pdf>), който започва с раздел "График и статус на изпълнение на Решение № 853 от 20.12.2002 г. на Министерския съвет". В него е посочено, че РшМС № 853 от 2002 г. ще бъде последвано от 41 процедурни стъпки, последната от които е наименована "Решение на МС по чл. 45, ал. 1 от ЗБИЯЕ".

Чл. 45 ЗБИЯЕ се намира в раздел IV "Особени правила при изграждане и експлоатация на ядрени централи" от глава трета "Разрешителен режим". Неговата ал. 1 гласи: "Ядрена централа се изгражда по решение на Министерския съвет". С ал. 2, ал. 3 и ал. 4 на същия чл. 45 законодателят е предписал задължителна процедура, предхождаща решението на Министерския съвет по ал. 1. Това, което искам да подчертая, е разпоредбата на ал. 2, според която предложението за изграждане на ядрена централа се внася от министъра на енергетиката и енергийните ресурси с оценка на ядрената безопасност и радиационната защита, въздействието върху околната среда и физическата защита, оценка на социално-икономическото значение от изграждането на ядрена централа за страната или за отделни региони, и оценка на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво, които се получават в резултат на дейността на ядрена централа, и тяхното управление.

С изготвянето на такива оценки Министерският съвет е задължил министъра на енергетиката и енергийните ресурси (т.2 на РшМС № 853 от 2002 г.).

Следователно с това решение - № 853 от 20.12.2002 г. - Министерският съвет е стартирал процедура по чл. 45, ал. 2 - 4 ЗБИЯЕ, в резултат на която да издаде или да откаже да издаде решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ за строителство на проектираната нова ядрена мощност.

Т. 2 на сега обжалваното решение на Министерския съвет гласи: ""Дава съгласие за изграждане на ядрена централа "АЕЦ Белене"". Това решение е взето по доклад на министъра на енергетиката и енергийните ресурси, който започва с израза: "В изпълнение на т.3 от Решение на Министерския съвет № 853 от 20 декември 2002 г. представям на Вашето внимание по-нататъшните действия, които предприемаме от икономическа и техническа гледна точка по развитие на проекта "АЕЦ Белене"" и завършва с текста: "Значително ускоряване на дейностите за изграждане и въвеждане в експлоатация на нова

ядрена мощност на площадка Белене е налице с изпълнение на следните дейности през първото полугодие на 2004 г.: а) вземане на решение за изграждане на АЕЦ на площадка Белене; ...".

Съпоставено с чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ, с цитираните текстове от доклада на министъра на енергетиката и енергийните ресурси и с т. 2 на РшМС № 853 от 2002 г., сега оспореното решение на Министерския съвет, в частта му, с която този висш държавен орган дава съгласие за строителство на АЕЦ "Белене", по нищо не се различава от решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ. Трудно ми е да приема, че то е от категорията на т.нар. "подготвителни административни актове". Подготвителните актове имат за основна цел да подготвят (и затова така са наименовани) издаването на предписан от закона административен акт. Оспорената т.2 на решението на Министерския съвет от 29.04.2004 г. на практика нищо не подготвя. Такава функция изпълняват следващите т.3 и т.4 на това решение, ако се приеме, че изборът на инвеститор и подписването на договори за изпълнение на проекта са част от подготовката на решението по чл. 45, ал.1 ЗБИЯЕ (а на мен ми е трудно да приема, че ще се пристъпи към подписване на договори за изпълнение на проекта за АЕЦ при угрозата, че Министерският съвет би могъл да откаже да издаде решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ).

Всичко това според мен поражда неяснота по въпроса каква е целта, преследвана от Министерския съвет с т. 2 на сега оспореното решение, а всяка неяснота по правен въпрос обуславя в една или друга степен съществуването на правна несигурност по този въпрос, което е недопустимо в правовата държава, каквато Конституцията е обявила Република България. От друга страна ми се струва, че съществува, макар и хипотетично засега, възможността едно следващо правителство да обяви сега оспореното решение на Министерския съвет за решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ, защото между т. 2 на оспореното сега решение и едно незаконосъобразно решение по чл. 45, ал. 1 ЗБИЯЕ (взето в нарушение на изискванията по ал. 2 - 4 на същия чл. 45 ЗБИЯЕ) не съществува никаква разлика.

Правната несигурност, както вече казах, е недопустимо явление в правовата държава, поради което считам, че жалбите са процесуално допустими и този тричленен състав на Върховния административен съд следваше да постанови решение, с което да отмени ненужната както от гледна точка на ЗБИЯЕ, така и от практическа гледна точка, т.2 на решението по т.57 на протокол № 17 от 29.04.2004 г. на Министерския съвет на Република България.

Изготвил:

.....
(Ал. Еленков)