

РЕШЕНИЕ

№ 991

Добрич, 03.06.2025 г.



В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд - Добрич - I тричленен състав, в съдебно заседание на тринадесети май две хиляди двадесет и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА

**ЧЛЕНОВЕ: СИЛВИЯ САНДЕВА
ИВЕЛИНА ВЕЛЧЕВА**

При секретар МАРИЯ МИХАЛЕВА като разгледа докладваното от съдия СИЛВИЯ САНДЕВА административно дело № 20247100700564 / 2024 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и следващи от АПК.

Образувано е по жалба на „Вятърен парк изгрев“ ЕООД, ЕИК 200259631, със седалище и адрес на управление : град Варна, район „Приморски“, бул. „Княз Борис I“ № 111, Бизнес център „Димят“, ет. 8, офис № 24, представлявано от управителя Мартин Великов Илиев, срещу Решение № 237 по Протокол № 17/30.10.2024 г. на Добрички общински съвет, в частта му, в която е прието да не се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до произвеждането на местен референдум и до привеждане на приложимите закони в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство на ЕС относно насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. В жалбата се твърди, че дружеството развива проект за ветроенергиен проект, разположен в землищата на три села в община Добричка, и му предстои внасяне на изработените ПУП - ПЗ и ПУП - ПП за одобряване, поради което решението в оспорената му част засяга неговите права и законни интереси. Излагат се доводи за нищожност, респективно унищожаемост на обжалвания акт поради липса на компетентност, неспазване на установената форма, допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона. Сочи се, че по своето съдържание решението представлява общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК, като общинският съвет е излязъл извън пределите на обикновената декларация - позиция. Твърди се, че не е спазена процедурата по чл. 66 - чл. 71 от АПК



предвидената в закона форма. Под привидната форма на декларация по чл. 2, ал. 2 от ЗМСМА е взето решение с властническо - разпоредителен характер, засягащо неблагоприятно неограничен брой лица - вносители на искания за приемане или промяна на ПУП за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя. Сочи се, че никъде в Конституцията на Република България и действащите нормативни актове не се допуска отказ от правомощия на който и да било орган на власт. Оспореният акт е несъвместим с общия правен ред, установен в държавата. Административният орган няма компетентност да приема решение с такова съдържание - да не упражнява правомощията, уредени в закон, до настъпване на някакви условия, които не са предвидени в приложимата нормативна уредба. Твърди се, че актът е несъответен и с целта на чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗЕВИ за насърчаване на производството и потреблението на енергия, произведена от възобновяеми източници. По тези съображения се иска обявяване нищожността, а в условията на евентуалност отмяна на решението в оспорената му част, както и присъждане на сторените разноски по делото.

Ответната страна - Добрички общински съвет, чрез процесуалния си представител, счита жалбата за недопустима поради липса на предмет и правен интерес, респективно за неоснователна с мотива, че оспореното решение е с характер на декларация и за него не важат изискванията за общите административни актове. Сочи, че декларацията е приета в рамките на правомощията на общинския съвет и с нея не е отказано, а само е отложено разглеждането и произнасянето по конкретни административни производства по приемането на подробни устройствени планове до изпълнението на съответните законови предпоставки. Иска жалбата да бъде оставена без разглеждане и производството по нея да бъде прекратено, а в условията на евентуалност - да бъде отхвърлена като неоснователна. Претендира присъждане на разноски по делото. Прави възражение за прекомерност на платеното от жалбоподателя адвокатско възнаграждение.

Добричкият административен съд, като взе предвид становищата на страните и след преценка на събраните по делото доказателства съобразно разпоредбата на чл. 168 от АПК, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е процесуално допустима като подадена в срок, от легитимирано лице, възложител на инвестиционен проект за изграждане на ветроенергиен парк и прилежащата му техническа инфраструктура на територията на община Добричка, видно от приложените по делото решения на Добрички общински съвет и решение по оценка на въздействието върху околната среда на директора на РИОСВ - Варна, срещу годен за съдебно обжалване общ административен акт съгласно мотивите към Определение № 2204/05.03.2025 г. по адм. д. № 595/20251 г. по описа на ВАС.

Разгледана по същество, жалбата е и основателна по следните съображения:

От данните по административната преписка се установява, че председателят на Добрички общински съвет е внесъл за разглеждане декларация относно позицията на Добрички общински съвет във връзка с отчетения значителен ръст на инвестиционни намерения за изграждане на

ветроенергийни паркове върху обработваеми земеделски площи, регистрирана в секретариата под № ОС-02-1261/29.10.2024 г. Декларацията е подкрепена на извънредно заседание на постоянната комисия по местно самоуправление, обществен ред, сигурност и законност, проведено на 30.10.2024 г., като е предложен проект на решение за нейното приемане на основание чл. 83, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

На същата дата е проведено седемнадесетото редовно заседание на Добрички общински съвет. На основание чл. 28, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация председателят на общинския съвет е предложил декларацията да се включи като допълнителна точка в дневния ред на заседанието. Предложението е подложено на явно гласуване и е прието с 21 гласа „за“ от общо 21 присъстващи общински съветници.

След проведени обсъждания е гласувано решение № 237, с което декларацията е приета. От всички присъстващи 21 общински съветници 16 души са гласували „за“, а петима са се въздържали от гласуване. В декларацията е посочено, че обществените нагласи в последно време са довели до необходимостта от вземане на решение за организиране на местен референдум, който е бил насрочен за 27.10.2024 г. Целта на референдума е била да реализира правото на глас и да насочи вниманието на държавните институции към установяването на ясни законови правила за режима на обектите за възобновяема енергия върху земеделска земя. Наличието на образувано конституционно дело № 18/2023 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбите, касаещи промени в ЗОЗЗ относно начина на промяна на статута на земеделската земя е ясен знак, че настоящата правна рамка не защитава земята като национално богатство. Общинските съветници в Община Добричка считат, че решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя към настоящия момент ще бъдат в нарушение на чл. 21, ал. 2 от Конституцията на Република България, установяващ, че промяна на предназначението на земеделска земя се допуска по изключение, при доказана нужда и при условие и по ред, определен със закона. Нито ЗОЗЗ, нито ЗЕВИ и ЗУТ съдържат разпоредби за промяна на предназначението на земеделска земя с цел изграждането на възобновяеми енергийни източници по начина и в изпълнение на предпоставките, установени с Конституцията на Република България. Осъзнавайки отговорността от изпълнението на своите правомощия и определяйки като свой първостепенен приоритет защитата на обществения интерес и спазването на закона, Добрички общински съвет няма да приема решения с този предмет до произвеждането на местен референдум и до привеждане на приложимите закони в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство на Европейския съюз относно насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. Добрички общински съвет заявява подкрепа за използването на енергия от възобновяеми източници, но по законен начин и със законни средства.



Процесното решение е публикувано на официалния сайт на Община Добричка на 01.11.2024 г. и е оспорено от дружеството - жалбоподател на 12.11.2024 г.

Въз основа на така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи :

Решението, предмет на оспорване в настоящото производство, е прието на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА. В тази разпоредба е предвидено, че в изпълнение на правомощията си общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

В правната доктрина се приема, че декларациите са неюридически актове, с които се изразява отношение към общественозначими въпроси. Те имат програмен характер и представляват политическа директива за дейността на държавните органи, без да са юридически задължителни за тях.

В случая оспореният акт е именуван декларация, но с обективизираното в него изявление да не се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до осъществяването на определени предпоставки общинският съвет на практика е формирал воля да преустанови упражняването на правомощията си по ЗУТ, осуетявайки възможността за провеждане на бъдещи и за приключване на висящи административни производства по такива искания на граждани или организации. С това той е надхвърлил рамките на декларативните текстове, постановявайки властнически акт по смисъла на чл. 65 от АПК с пряко и непосредствено действие върху правната сфера на определен кръг субекти - настоящи и/или потенциални възложители на проекти за изграждане на ветроенергийни обекти върху земеделски земи.

Съгласно чл. 146 от Конституцията на Република България организацията и редът на дейността на органите на местното самоуправление и на местната администрация се определят със закон. Като орган на местното самоуправление общинският съвет разполага със строго определена компетентност и функции, регламентирани в чл. 21 от ЗМСМА. Една от тях е да приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея на основание чл. 21, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА. Тя се осъществява при условията и по реда на ЗУТ и само в рамките на висящи административни производства. Никъде в ЗМСМА и в специалния ЗУТ не е предвидена възможност за вземане на решение за общо временно прекратяване или отсрочване на дейността на общинския съвет по приемане или изменение на устройствени планове до настъпването на определени отлагателни условия. Като е излязъл от формата на принципната си позиция, Добрички общински съвет фактически е отказал извършването на възложените му със закон правомощия. Този отказ е недопустим в правния мир, като действието му по отношение на висящите административни производства по ЗУТ е равносилно на спиране по смисъла на чл. 54 от АПК. Въпросите относно наличието на предпоставките за приемане на решения за създаване и одобряване на подробни устройствени планове или техни изменения се решават във всяко

конкретно административно производство и при липсата им се постановява отказ, а при наличието на определени процесуални пречки - спиране на производството, но не и цялостна забрана за изпълнение на функциите на компетентните органи по ЗУТ за неопределен период от време.



С приемането на общ административен акт под формата на декларация с непредвидено от закона съдържание общинският съвет е преминал границите на своята материална компетентност. Той не е овластен да прави такова изявление, без оглед на това дали процедурата по чл. 66 - чл. 72 от АПК е спазена. Постановеният от него акт на разпореждане е лишен от всякаква законова опора. Макар и именуван декларация, той не отговаря на нито една от предпоставките на чл. 21, ал. 2, във връзка с ал. 1 от ЗМСМА, с оглед на което е нищожен поради липса на компетентност и противоречие с материалния закон. Решението е нищожно и поради превратно упражняване на власт, доколкото преследваната с него цел не може да се постигне с никакъв административен акт. Подобно отлагане, въздържане от дължими по закон действия не е съобразено с основната цел на приложимия ЗЕВИ да насърчава производството и използването на енергия от възобновяеми източници - чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗЕВИ, което е сериозен порок, обуславящ невалидност на властническото волеизявление на административния орган.

Нищожният административен акт не може да произведе търсените с него правни последици. Той не поражда правно действие за адресатите си и за да не създава правна привидност, че съществува, при констатиране на основание за това, съдът следва да го отстрани от правния мир чрез обявяване на неговата нищожност.

С оглед на изложеното съдът намира, че Добричкият общински съвет се е произнесъл при пълна липса на определените в хипотезата на правната норма условия и предпоставки, поради което решението му, обективизирано в текста на декларацията, е недействително до степен на нищожност и следва да бъде обявено за такова.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК жалбодателят има право на разноски по делото в размер на общо 1230 лева, от които 50 лева – държавна такса за образуване на дело, 150 лева – държавна такса за частна жалба, 30 лева – такса за публикуване на съобщение в ДВ, и 1000 лева – платено адвокатско възнаграждение. Неоснователно е възражението на ответника за прекомерност на заплатения от жалбодателя адвокатски хонорар, защото той е определен в рамките на минимума по чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 09.07.2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа, поради което не са налице основания за намаление на разноските в тази им част.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на Решение № 237 по Протокол № 17/30.10.2024 г. на Добрички общински съвет, в частта му, в която е прието да не се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до произвеждането на местен референдум и до привеждане на приложимите



закони в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство на ЕС относно насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници.

ОСЪЖДА Добрички общински съвет да заплати на „Вятърен парк изгрев“ ЕООД, ЕИК 200259631, със седалище и адрес на управление : град Варна, район „Приморски“, бул. „Княз Борис I“ № 111, Бизнес център „Димят“, ет. 8, офис № 24, представлявано от управителя Мартин Великов Илиев, разноски за първата инстанция в размер на 1230 (хиляда двеста и тридесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЗЗЛД

ЧЛЕНОВЕ:

ЗЗЛД

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ДОБРИЧ
 Решението/определението/разпореждането е влязло в сила на 04.05.2018 г., като с Решение/определение/разпореждане № 1333/7.04.2018 г. по адм. д. № 1615/2018 на ВАС е отменено/изменено/обезсилено.
 Съд. деловодител: _____

ЗЗЛД

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ДОБРИЧ
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
 СЪД ДЕЛОВОДИТЕЛ: _____

ЗЗЛД



РЕШЕНИЕ

№ 2373

София, 04.03.2025

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на дванадесети февруари две хиляди двадесет и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТАНЯ КУЦАРОВА

ЧЛЕНОВЕ: АГЛИКА АДАМОВА

ЧАВДАР ДИМИТРОВ

при секретар **Свилена Маринова** и с участието
на прокурора **Александър Атанасов** изслуша докладваното
от съдията **Аглика Адамова**
по административно дело № 7673/2025 г.

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по касационна жалба, подадена от Общински съвет Добрич против решение № 991/03.06.2025г., постановено по адм. д. № 564/2024г. по описа на Административен съд Добрич, с което е обявено за нищожно Решение № 237 по Протокол № 17/30.10.2024 г. на Добрички общински съвет, в частта му, в която е решено, че няма да се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до произвеждането на местен референдум и до привеждане на приложимите закони в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство на ЕС относно насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници.

Касационният жалбоподател, чрез процесуалния си представител, твърди, че решението е недопустимо и неправилно, поради съществено нарушение на съдопроизводствените правила и нарушение на материалния закон - касационни основания по чл. 209, т.2 и т. 3 АПК. Счита, че не е налице правен интерес от оспорването По подробно изложени правни съображения иска отмяна на обжалваното решение и отхвърляне на жалбата. Претендира разноски.



Ответникът "Вятърен парк Изгрев" ЕООД чрез процесуални представители оспорва касационната жалба.

Прокурорът при Върховна касационна прокуратура дава мотивирано становище за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, трето отделение, като взе предвид становището на страните и извърши проверка на обжалваното решение на посочените касационни основания, съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 1 АПК, и след служебна проверка за допустимостта, валидността и съответствието на решението с материалния закон по реда на чл. 218, ал. 2 АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

С оспореното Решение № 237 по Протокол № 17/30.10.2024 г. на Добрички общински съвет е приета декларация да не се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до произвеждането на местен референдум и до привеждане на приложимите закони в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство на ЕС относно насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. Видно е от административната преписка, че е внесен за разглеждане проект на декларация, отразяващ позицията на общински съвет във връзка с отчетения значителен ръст на инвестиционни намерения за изграждане на ветроенергийни паркове върху обработваеми земеделски площи. Декларацията е разгледана и приета от постоянната комисия по местно самоуправление, обществен ред, сигурност и законност, след което е разгледана на заседанието на Общински съвет Добрич и е приета.

Съдът е приел от правна страна, че решението е взето на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и макар да е именувано декларация, то съдържа изрично волеизявление да не се приемат решения за приемане или промяна на подробни устройствени планове за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя до осъществяването на определени предпоставки общинският съвет на практика е формирал воля да преустанови упражняването на правомощията си по ЗУТ, осуетявайки възможността за провеждане на бъдещи и за приключване на висящи административни производства по такива искания на граждани или организации. Съдът е счел, че по този начин Общински съвет Добрич е излязъл извън правомощията си и е нарушил чл. 21, ал. 1, т. 11 от ЗМСМА, като сам е ограничил собствената си компетентност и правомощия; освен това преследваната с акта цел не може да се постигне с никакъв административен акт. По тези съображения, подробно развити в решението, съдът е обявил решението на ОС Добрич за нищожно.

Решението е валидно и допустимо, но неправилно.

Въпросът за допустимостта на оспорването е разрешен с влязло в сила определение № 2204 от 05.03.2025г. по адм.д. 595/2025г. на Върховния административен съд. В него е прието, че оспореното решение е общ административен акт, който подлежи на оспорване.

Съдебното решение е неправилно, тъй като е постановено в нарушение на материалния закон. Оспореният акт не е нищожен, тъй като е постановен в рамките на правомощията на Общински съвет Добрич. След като



компетентността по одобряване на устройствени планове е именно на този орган, не може да се приеме, че той е излязъл извън своите правомощия при приемане на оспореното решение.

Върховният административен съд, в посоченото по-горе определение е посочил, че се касае за общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК и е дал указание за проверка спазването на административно-производствените правила за приемане на акта. Административният съд е следвало да се съобрази изцяло с това определение. На основание чл. 168 вр. чл. 146 вр. чл. 184 АПК съдът дължи произнасяне по всички основания за незаконосъобразност на акта.

След като актът не представлява декларация, съдът е следвало да съобрази различния процесуален ред, по който се издават декларациите и съответно общите административни актове. В случая за издаването на акта важат административно-производствените правила, разписани в чл. 66, ал. 1 АПК, съгласно който откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично, чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин. В разпоредбата на чл. 66, ал. 2 АПК е предвидено административният орган да осигури на заинтересованите лица възможност да осъществят правото си на участие в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от един месец от деня на уведомяването по чл. 66 от АПК.

Административният съд е следвало да разясни на Общински съвет Добрич посочения ред, тъй като неспазването му представлява съществено нарушение на административно-производствените правила. Очевидно ОС Добрич е смятал, че приема декларация, поради което не се е съобразил с процесуалните норми, изискуеми за приемане на общ административен акт. Но ако тези правила за издаване на акта бяха съобразени, съответно заинтересованите страни в производството бяха уведомени и изслушани, това би могло да доведе и до различно решаване на въпроса от общинския съвет.

Нарушението на разпоредбите на чл. 66 - 71 АПК константно се възприема в съдебната практика като съществено нарушение на административно-производствените правила, обуславящо отмяна на оспорения акт. В този смисъл решение № 675 от 16.01.2019 г. по адм. д. № 6822/2018 г., VIII отд. на ВАС, решение № 15478 от 12.12.2018 г. по адм. д. № 7114/2017 г., III отд. на ВАС, решение № 14740 от 29.11.2018 г. по адм. д. № 9122/2018 г., I отд. на ВАС, решение № 11855 от 05.10.2018 г. по адм. д. № 7049/2018 г., 5 чл. с-в на ВАС и др.

Поради това, обжалваното решение на Административен съд Добрич, както и решението на Общински съвет Добрич следва да бъдат отменени. Доколкото инициативата за издаване на акта е на общинския съвет, той следва да прецени ще издаде ли отново акта и, ако прецени да го направи, следва да спазва и административно-производствените правила за издаване на общ административен акт.

При този изход от спора на касационния жалбоподател разноски не се дължат, а ответникът не претендира такива пред касационната инстанция.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, трето отделение,



РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 991/03.06.2025г., постановено по адм. д. № 564/2024г. по описа на Административен съд Добрич и вместо това **ПОСТАНОВЯВА:**

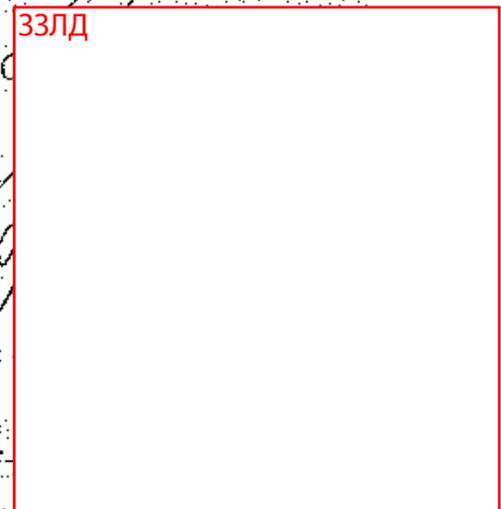
ОТМЕНЯ Решение № 237 по Протокол № 17/30.10.2024 г. на Добрички общински съвет в оспорената му част.

Решението не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

ЗЗЛД



ОСОБЕНО МНЕНИЕ на докладчика:

Считам, че решението на Административен съд Добрич е правилно и следва да бъде оставено в сила. Нито Конституцията, нито ЗМСМА, нито ЗУТ предвиждат правомощие на общинските съвети сами да ограничават правомощията си, предвидени в специалните закони, като откажат да ги изпълняват.

Решението е нищожно поради липса на материалноправно основание за издаването му. Вярно е, че Общинският съвет е местен колективен орган с обща компетентност, което означава, че той разполага с конституционно и законово предоставената му възможност чрез своите актове и дейност да въздейства върху различните обществени сфери, които са му възложени да управлява. Административната дейност в Република България обаче по определение е дейност, която се осъществява въз основа и в изпълнение на закона, което означава, че всички административни органи, включително общинските съвети, когато действат като такива, могат да действат само в рамките на законово определените им правомощия. Публичното право определя, посредством Конституцията и законите, пределите и обхвата на държавната власт. Следователно правомощията на органите, които действат



като административни, включително на общинските съвети, не могат да бъдат тълкувани разширително.

Освен че липсва материалноправно основание за издаване на оспорения акт - такова не е предвидено нито в Конституцията, нито в закона, не е налице и процесуална норма, която да позволява на общинския съвет да отказва предварително разглеждането на административни преписки.

Първоинстанционният съд действително е нарушил задължението си по чл. 168 вр. чл. 146 вр. чл. 184 АПК да се произнесе по всички основания за незаконосъобразност на акта, но нарушението не е съществено в случая, защото независимо от липсата или спазването на административно-производствените правила, волеизявлението на общинския съвет в изречения от него смисъл би било нищожно. С или без съблюдаване на реда за издаване на акта, органът не може да издаде акт с посоченото съдържание.

Съдия Аглика Адамова:

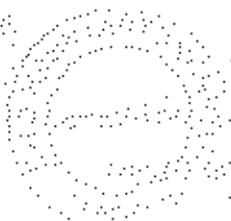
ЗЗЛД



АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ДОБРИЧ
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
СЪД. ДЕЛОВОДИТЕЛ:

ЗЗЛД





... ..

... ..

... ..

... ..